

R.D. 135951



TE  
1356

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO POLÍTICO**

**LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN PANAMÁ:  
PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL.**

Deposito

**ITALO ISAAC ANTINORI BOLAÑOS**

**TESIS PRESENTADA PARA  
OPTAR AL TÍTULO DE  
DOCTOR EN DERECHO.**

24919950

18202706

**MADRID, 1990**



## **AGRADECIMIENTO**

**Al distinguido profesor, Dr. D. ALFONSO FERNANDEZ - MIRANDA Y CAMPOAMOR por haber dedicado parte de su ocupado tiempo en la dirección y asesoramiento de este trabajo y sobretodo, por el calor y la comprensión humana que nos dio en todo momento.**

**Al maestro, Dr. D. LUIS SANCHEZ AGESTA, por la oportuna orientación, consejos y comentarios que en su momento nos brindó.**

**CAPITULO I**  
**PANAMA, SU EVOLUCION CONSTITUCIONAL Y LOS**  
**INTENTOS POR UN LOGRAR NUEVO SISTEMA POLITICO**

|           |   |          |
|-----------|---|----------|
| <b>A.</b> | <b>ASPECTOS IMPORTANTES DE LA EVOLUCION</b>                         |          |
|           | <b>CONSTITUCIONAL PANAMEÑA . . . . .</b>                            | <b>2</b> |
| 1.        | Sobre la Constitución de 1904 . . . . .                             | 3        |
| a.        | Antecedentes Generales . . . . .                                    | 3        |
| b.        | Sobre la denominación del Organo<br>Legislativo . . . . .           | 10       |
| c.        | Conformación de la Asamblea Nacional . . .                          | 13       |
| c.1       | Fórmula contemplada<br>originalmente . . . . .                      | 13       |
| c.2       | Acto reformatorio No. 7 de 1928 . . .                               | 14       |
| d.        | Características del Diputado . . . . .                              | 14       |
| d.1       | Requisitos para ser Diputado . . . . .                              | 15       |
| d.2       | Pérdida de la Diputación . . . . .                                  | 16       |
| d.3       | Vacante producida en la<br>Diputación . . . . .                     | 16       |
| d.4       | Forma de elegir los Diputados . . . . .                             | 17       |
| d.5       | Mecanismos de control del<br>Diputado por el Representado . . . . . | 17       |
| d.6       | Número de Diputados . . . . .                                       | 18       |
| d.7       | Prohibiciones a los Diputados . . . . .                             | 20       |
| d.8       | Irrésponsabilidad jurídica<br>e inmunidad . . . . .                 | 22       |
| d.9       | Sistema de suplentes . . . . .                                      | 24       |
| d.10      | Salario devengado . . . . .   | 24       |
| d.11      | Período de ejercicio de<br>la Representación Legislativa . . . . .  | 25       |
| e.        | Reuniones de la Asamblea Nacional . . . . .                         | 26       |

|      |  |    |
|------|--|----|
| e.1  | Reunión ordinaria . . . . .                                      | 26 |
| e.2  | Reuniones extraordinarias . . . . .                              | 26 |
| f.   | Fecha durante la cual rigió la<br>Constitución de 1904 . . . . . | 27 |
| 2.   | Sobre la Constitución de 1941 . . . . .                          | 28 |
| a.   | Antecedentes Generales . . . . .                                 | 28 |
| b.   | Conformación de la Asamblea Nacional . . . . .                   | 33 |
| c.   | Características del Diputado . . . . .                           | 35 |
| c.1  | Requisitos para ser Diputado . . . . .                           | 35 |
| c.2  | Pérdida de la Diputación . . . . .                               | 36 |
| c.3  | Vacante producida en la<br>Diputación . . . . .                  | 36 |
| c.4  | Forma de elegir los Diputados . . . . .                          | 37 |
| c.5  | Número de Diputados . . . . .                                    | 38 |
| c.6  | Prohibiciones a los Diputados . . . . .                          | 39 |
| c.7  | Irresponsabilidad jurídica<br>e inmunidad . . . . .              | 42 |
| c.8  | Sistemas de suplentes . . . . .                                  | 43 |
| c.9  | Salario devengado . . . . .                                      | 44 |
| c.10 | Período de ejercicio de la función<br>representativa . . . . .   | 45 |
| d.   | Reuniones de la Asamblea . . . . .                               | 46 |
| d.1  | Reunión ordinaria . . . . .                                      | 47 |
| d.2  | Reuniones extraordinarias . . . . .                              | 47 |
| e.   | Fecha durante la cual rigió la<br>Constitución de 1941 . . . . . | 47 |
| f.   | Comisión Legislativa Permanente . . . . .                        | 49 |
| 3.   | Sobre la Constitución de 1946 . . . . .                          | 49 |
| a.   | Antecedentes Generales . . . . .                                 | 49 |



|     |  |    |
|-----|--|----|
| b.  | Conformación de la Asamblea Nacional . . . . .                 | 55 |
| c.  | Características del Diputado . . . . .                         | 56 |
| c.1 | Requisitos para ser Diputado . . . . .                         | 57 |
| c.2 | Pérdida de la Diputación . . . . .                             | 58 |
| c.3 | Vacante en la Diputación . . . . .                             | 59 |
| c.4 | Forma de elegir los Diputados . . . . .                        | 59 |
| c.5 | Número de Diputados . . . . .                                  | 61 |
| c.6 | Irresponsabilidad jurídica<br>e inmunidad . . . . .            | 62 |
| c.7 | Sistema de suplentes . . . . .                                 | 69 |
| c.8 | Salario devengado . . . . .                                    | 71 |
| c.9 | Período de ejercicio de<br>la función representativa . . . . . | 72 |
| d.  | Reuniones de la Asamblea Nacional . . . . .                    | 73 |
| d.1 | Reunión ordinaria anual . . . . .                              | 73 |
| d.2 | Reuniones extraordinarias . . . . .                            | 75 |
| e.  | Comisión Legislativa Permanente . . . . .                      | 75 |
| f.  | Período en que rigió la Constitución<br>de 1946 . . . . .      | 78 |
| f.1 | Derogación de hecho . . . . .                                  | 79 |
| f.2 | Derogación formal . . . . .                                    | 80 |
| 4.  | Sobre la génesis de la Constitución<br>de 1972 . . . . .       | 80 |

**B. ASPECTOS RELEVANTES DEL SISTEMA POLITICO  
ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCION DE 1972 . . . . . 92**

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Sistema Político que rigió en Panamá<br>de 1972 hasta 1983 . . . . . | 93 |
|----|--|----|

a. La Asamblea Nacional de Representantes

|   |     |
|---|-----|
| de Corregimientos . . . . .   | 107 |
| a.1 Documento Gráfico No. 1, total de<br>electores de Panamá en 1979 . . . . .  | 111 |
| a.2 Documento Gráfico No. 2 Datos<br>de los once Corregimientos de menor<br>población en Panamá 1979 . . . . .  | 112 |
| a.3 Documento Gráfico que contiene<br>datos de los diez corregimientos<br>de mayor población electoral en<br>Panamá 1979 . . . . .                      | 113 |
| b. El Consejo Nacional de Legislación . . .   | 121 |
| c. Aspectos Concluyentes de las Reformas<br>Constitucionales de 1978 . . . . .  | 133 |
| 2. Sistema Político establecido en Panamá,<br>como consecuencia de las Reformas<br>Constitucionales de 1983 . . . . .                                   | 134 |
| a. Resolución de la Asamblea Nacional de<br>Representantes de Corregimientos de<br>28 de octubre de 1982 . . . . .                                      | 150 |
| b. Nombramiento de la Comisión Revisora<br>de la Constitución Política de 1972 . .  | 154 |
| c. Conceptos en torno a la<br>Constitucionalidad o no de las Reformas<br>Constitucionales de 1983 . . . . .   | 160 |
| 3. Sistema Político establecido en Panamá,<br>como consecuencia de la invasión militar<br>de los Estados Unidos de 20 de diciembre<br>de 1989 . . . . . | 166 |
| C. ¿CONSTITUCION POLITICA DE 1972 O CONSTITUCION<br>DE 1983? . . . . .  | 168 |
| D. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE UNA CONSTITUYENTE<br>EN PANAMA . . . . .   | 175 |
| 1. ¿A qué se le ha llamado Asamblea<br>Constituyente Paralela o Simultánea<br>en Panamá? . . . . .  | 181 |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 2.        | El Congreso de los abogados panameños de 1990 y la Asamblea Constituyente Paralela o Simultánea en Panamá . . . . . | 185        |
| 3.        | ¿Subvierte una Constituyente el orden público y promueve un golpe de Estado? . . .                                  | 190        |
| <b>E.</b> | <b>LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PANAMEÑA Y EL FRACASADO INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992 . . . .</b>            | <b>205</b> |
| 1.        | Comentarios sobre algunas pretendidas reformas . . . . .  | 218        |
| a.        | ¿Se despenalizaba a los dos Vicepresidentes y se penalizaba al Presidente de la República? . . . . .                | 219        |
| b.        | ¿Por qué se otorgaban otros beneficios para los Vicepresidentes? . . . . .  | 225        |
| c.        | De la ausencia de Postulación independiente . . . . .   | 230        |
| d.        | Conceptos sobre la postulación Partidista y la independiente . . . . .  | 232        |
| e.        | Primer intento por proscribir "el ejército" en Panamá . . . . .   | 240        |
| f.        | Situación de la Procuraduría y de la Contraloría General de la República . .  | 250        |
| g.        | Referente a los Municipios . . . . .  | 256        |
| h.        | ¿Soluciona la Constituyente problemas de salud, vivienda, desempleo o educación? . . . . .                          | 258        |
| i.        | Seguridad Social, Educación y Justicia en las fracasadas reformas . .   | 261        |
| j.        | ¿Contenían algunos aspectos positivos las fracasadas Reformas Constitucionales de 1992? . . . . .                   | 265        |
| k.        | Tesis Bernal sobre la Tercera Papeleta . . . . .  | 270        |
| l.        | Resultado del Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992 . . . . .                                       | 272        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| m.        | Documento Gráfico No. 4, que contiene las estadísticas electorales del Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992 en Panamá . . . . . | 278        |
| <b>F.</b> | <b>NUEVOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1994 . . . . .</b>   | <b>280</b> |
| 1.        | Sobre el Ejército . . . . .  | 284        |
| 2.        | Sobre el Tribunal Electoral . . . . .  | 290        |
| 3.        | Constitucionalización de una Constituyente . . . . .   | 298        |
| <b>G.</b> | <b>BASES PARA UNA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA . . . . .</b>  | <b>311</b> |
| 1.        | De la inestabilidad Constitucional en Panamá . . . . .   | 312        |
| 2.        | Algunas propuestas para la Constituyente . . . . .   | 313        |
| a.        | Tribunal Constitucional . . . . .  | 313        |
| b.        | Sistema Parlamentario o Presidencialismo modificado . . . . .  | 326        |
| c.        | El Defensor del Pueblo . . . . .   | 334        |
| d.        | Derecho a la Exhibición Personal . . . . .   | 337        |
| e.        | De la Iniciativa Popular para Legislar . . . . .   | 342        |

**CAPITULO II**  
**ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL**  
**SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO Y DE ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS**

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>A.</b> | <b>CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS POLITICOS . . . . .</b> | <b>347</b> |
| <b>B.</b> | <b>LA CIUDADANÍA . . . . .</b>                                   | <b>351</b> |
| 1.        | Naturaleza jurídica . . . . .                                    | 351        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 2.        | En el derecho constitucional comparado . . . .                                     | 355        |
| 3.        | En el derecho constitucional panameño . . . .                                      | 364        |
| <b>C.</b> | <b>EL SUFRAGIO . . . . .</b>   | <b>370</b> |
| 1.        | Naturaleza jurídica . . . . .  | 371        |
| 2.        | Concepto de sufragio restringido . . . . .   | 374        |
| a.        | sufragio capacitario . . . . .   | 375        |
| b.        | sufragio masculino . . . . .   | 375        |
| c.        | sufragio censitario . . . . .  | 376        |
| d.        | sufragio por civilidad . . . . .   | 376        |
| 3.        | Concepto de sufragio universal . . . . .   | 377        |
| 4.        | Sistema panameño . . . . .   | 380        |
| <b>D.</b> | <b>LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN ALGUNOS PAÍSES<br/>IBEROAMERICANOS . . . . .</b> | <b>386</b> |
| 1.        | Centroamérica y el Caribe . . . . .  | 387        |
| 2.        | México . . . . .   | 397        |
| 3.        | Países Andinos . . . . .   | 401        |
| 4.        | El Cono Sur . . . . .  | 405        |
| 5.        | Brasil . . . . .   | 408        |
| <b>E.</b> | <b>DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN PANAMA . . . . .</b>                          | <b>410</b> |
| 1.        | El Tribunal Electoral de Panamá . . . . .  | 411        |
| a.        | Aspectos sobresalientes de su<br>Ley Orgánica . . . . .                            | 416        |
| b.        | La Autonomía y facultad<br>jurisdiccional . . . . .                                | 417        |
| c.        | Integración . . . . .  | 427        |
| d.        | Atribuciones . . . . .   | 430        |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| e. | Los Magistrados y sus funciones . . . . .                                    | 433 |
| f. | De la Sala de acuerdos . . . . .   | 434 |
| 2. | La Fiscalía Electoral de Panamá . . . . .                                    | 435 |
| F. | DEL ADVENIMIENTO DEL CODIGO ELECTORAL . . . . .                              | 437 |
| G. | ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL<br>PANAMEÑO . . . . .               | 442 |
| 1. | En cuanto a los electores . . . . .  | 442 |
| 2. | Censo y Padrón Electoral . . . . .   | 448 |
| a. | Cambio de Residencia . . . . .   | 449 |
| b. | Exclusiones en el Padrón Electoral . . . . .                                 | 450 |
| c. | Padrón Electoral Preliminar . . . . .  | 452 |
| d. | Padrón Electoral Final . . . . .   | 455 |
| 3. | Limitaciones para los Servidores Públicos,<br>en Materia Electoral . . . . . | 456 |
| H. | DE LA PUBLICIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL . . . . .                             | 462 |

### CAPITULO III

#### ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PARLAMENTO EN PANAMÁ Y EN ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

|    |  |     |
|----|--|-----|
| A. | ASPECTOS IMPORTANTES . . . . .   | 465 |
| 1. | Sistema Unicameral de Panamá . . . . .   | 480 |
| 2. | Denominación de la Corporación y<br>del Parlamentario . . . . .                  | 485 |
| 3. | Período de elección de los parlamentarios y<br>renovación de la cámara . . . . . | 486 |
| 4. | Sistema de Suplentes . . . . .   | 495 |
| 5. | Período de Sesiones . . . . .  | 502 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 6.        | Asignación económica de los Parlamentarios<br>y Aspectos inherentes a las prerrogativa . . .   | 508        |
| <b>B.</b> | <b>REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS<br/>PARLAMENTARIOS . . . . .</b>  | <b>533</b> |
| 1.        | De los circuitos electorales en Panamá . . .   | 533        |
| a.        | Documento Gráfico No. 5 que contiene<br>los puestos que se disputaron en las<br>elecciones de 1989 en Panamá . . . . .   | 545        |
| b.        | Documento Gráfico No. 6 que contiene<br>los puestos que se disputaron en las<br>elecciones de 1994 en Panamá . . . . .   | 546        |
| c.        | Documento Gráfico No. 7 que contiene<br>los circuitos electorales de Panamá<br>para la elección de Parlamentarios en<br>1989 y 1994 . . . . .  | 547        |
| 2.        | Circuitos Plurinominales y Circuitos<br>Uninominales . . . . .   | 570        |
| 3.        | En cuanto a la Postulación . . . . .   | 575        |
| 4.        | En cuanto a la Nacionalidad, Ciudadanía,<br>Edad y Residencia . . . . .  | 584        |
| <b>C.</b> | <b>DE LA REVOCATORIA DE MANDATO POR LOS PARTIDOS<br/>POLITICOS . . . . .</b>   | <b>593</b> |
| <b>D.</b> | <b>DOCUMENTOS GRAFICOS CON LOS VOTOS POR PARTIDO<br/>EN LA REPUBLICA DE PANAMA . . . . .</b>   | <b>611</b> |
| 1.        | Documento Gráfico No. 8, que contiene las<br>estadísticas de los votos obtenidos por los<br>partidos más importantes para elecciones al<br>Parlamento de los años 1984, 1989 y 1994<br>en los cuarenta circuitos electorales . . . . .                               | 617        |
| 2.        | Documento Gráfico No. 9, contiene la<br>estadística de los votos obtenidos por los<br>partidos políticos más importantes de Panamá<br>en las elecciones para renovar el Parlamento<br>de los años 1984, 1989 y 1994 y las curules<br>obtenidas por Partido . . . . . | 657        |

3. Documentos Gráfico No. 10 que contiene la estadística de los votos por provincia de los partidos políticos en las elecciones para Presidente de 1984 . . . . . 658
4. Documento Gráfico No. 11 que contiene los votos para Presidente de la República por provincia y por los partidos más importantes, en las elecciones de 1989 . . . . . 659
5. Documento Gráfico No. 12 que contiene los votos para Presidente de la República por provincia y por los partidos más importantes, en las elecciones de 1994 . . . . . 660

**CAPITULO IV**  
**DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE ESCRUTINIO Y DE LAS FORMAS**  
**DE PRESENTACION DE LAS CANDIDATURAS Y**  
**PROCEDIMIENTOS DE VOTACION**

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>A.</b> | <b>DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE ESCRUTINIO . . . . .</b>                               | <b>663</b> |
| 1.        | Sistema Mayoritario . . . . .  | 671        |
| a.        | Sistema Mayoritario con mayoría absoluta . . . . .                                       | 672        |
| b.        | Sistema Mayoritario con mayoría simple . . . . .   | 672        |
| c.        | Sistema Mayoritario con dos vueltas . . . . .  | 676        |
| d.        | Sistema Mayoritario con mayoría absoluta y votos alternativos o preferenciales . . . . . | 677        |
| e.        | Sistema Mayoritario con circuitos plurinominales y uninominales . . . . .                | 677        |
| 2.        | Sistema Proporcional . . . . .   | 679        |
| a.        | Fórmula D'Hondt . . . . .  | 685        |
| b.        | Fórmula de Hare o del voto transferible . . . . .  | 687        |
| c.        | Fórmula Sainte-Jagué . . . . .   | 690        |



|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| d.        | Fórmula HagenBach Bichoff o<br>cuociente rectificado . . . . . | 691        |
| e.        | Fórmula del resto más alto . . . . .                           | 692        |
| f.        | Fórmula de la media más fuerte . . . . .                       | 694        |
| g.        | Fórmula Pichardo . . . . .                                     | 696        |
| <b>B.</b> | <b>FORMAS DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS . . . . .</b>    | <b>701</b> |
| 1.        | Lista cerrada y bloqueada . . . . .                            | 702        |
| 2.        | Lista cerrada y no bloqueada . . . . .                         | 704        |
| 3.        | Lista abierta . . . . .  | 704        |
| 4.        | Lista única . . . . .  | 704        |
| <b>C.</b> | <b>DE LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACION . . . . .</b>             | <b>705</b> |
| 1.        | Voto único . . . . .   | 705        |
| 2.        | Voto múltiple . . . . .  | 706        |
| 3.        | Voto limitado . . . . .  | 706        |
| 4.        | Voto directo y voto indirecto . . . . .                        | 706        |
| 5.        | Voto preferente . . . . .                                      | 708        |
| 6.        | Voto acumulado . . . . .                                       | 708        |
| 7.        | Voto alternativo . . . . .                                     | 708        |
| 8.        | Panachage . . . . .  | 709        |
| 9.        | Voto doble y división del voto . . . . .                       | 709        |
| 10.       | Voto público y voto secreto . . . . .                          | 710        |
| 11.       | Voto de arrastre . . . . .                                     | 711        |
| 12.       | Voto personal, por correo o por delegación . .                 | 712        |
| <b>D.</b> | <b>SISTEMA PANAMEÑO . . . . .</b>                              | <b>713</b> |
| 1.        | Breve Historia . . . . .                                       | 714        |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 2. | Elecciones de 1984 . . . . .   | 719 |
| 3. | Elecciones de 1989 . . . . .   | 724 |
| 4. | Elecciones de 1994 . . . . .   | 728 |
| 5. | Documento Gráfico No. 13 que contiene<br>las circunscripciones electorales de<br>Panamá y el sistema de escrutinio que<br>usan . . . . . | 732 |

## CAPITULO V DE LOS PARTIDOS POLITICOS

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>A.</b> | <b>CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS<br/>POLITICOS . . . . .</b>       | <b>735</b> |
| 1.        | Los Partidos Políticos en el Derecho<br>Constitucional Comparado . . . . . | 746        |
| 2.        | Disposiciones Constitucionales sobre<br>Partidos Políticos . . . . .       | 756        |
| a.        | Alemania . . . . .   | 756        |
| b.        | Italia . . . . .   | 757        |
| c.        | Francia . . . . .  | 757        |
| d.        | Portugal . . . . .   | 757        |
| e.        | Paraguay . . . . .   | 760        |
| f.        | Colombia . . . . .   | 761        |
| g.        | Guatemala . . . . .  | 764        |
| h.        | Chile . . . . .  | 764        |
| i.        | Costa Rica . . . . .   | 767        |
| j.        | México . . . . .   | 767        |
| K.        | Ecuador . . . . .  | 769        |
| l.        | Venezuela . . . . .  | 771        |
| m.        | Nicaragua . . . . .  | 772        |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| n. | Bolivia . . . . .   | 772 |
| 3. | Multipartidismo y Bipartidismo . . . . .  | 773 |
| 4. | De las distintas clasificaciones de Partidos . . . . .                                      | 775 |
| a. | Partidos de Cuadros y Partidos de Masas . . . . .   | 775 |
| b. | Partidos Nacionales y Partidos Internacionalistas . . . . .                                 | 777 |
| c. | Partidos Nacionalistas . . . . .  | 778 |
| d. | Partidos de Conformidad con el Desarrollo Humano . . . . .                                  | 778 |
| e. | Partidos Religiosos y Partidos Laicos . . . . .   | 779 |
| f. | Partidos Pluralistas y Partidos Totalitarios . . . . .                                      | 780 |
| g. | Partidos de Ideas y Partidos de Caudillos . . . . .   | 781 |
| h. | Partidos Nacionales y Partidos Regionales . . . . .   | 782 |
| i. | Partidos Federalistas y Partidos Ecologistas . . . . .                                      | 783 |
| B. | REGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN PANAMA . . . . .                                 | 784 |
| 1. | Disposiciones Fundamentales . . . . .   | 784 |
| 2. | Requisitos de Constitución y formación . . . . .  | 790 |
| 3. | Partidos Políticos en formación . . . . .   | 792 |
| a. | Objeción de Forma . . . . .   | 797 |
| b. | Objeción de Fondo . . . . .   | 797 |
| c. | Situación de dos o más partidos que simultáneamente hacen petición de inscripción . . . . . | 799 |

|    |  |            |
|----|--|------------|
| d. | Autorización de inscripción de simpatizantes . . . . .   | 799        |
| 4. | De la inscripción de adherentes . . . . .  | 800        |
| 5. | Derechos y Deberes de los Partidos Políticos en Formación . . . . .  | 806        |
| 6. | Del Reconocimiento y su Régimen Legal . . . . .  | 808        |
| a. | De los derechos de los partidos políticos legalmente reconocidos . . . . .   | 812        |
| b. | De los deberes de los partidos políticos legalmente reconocidos . . . . .  | 816        |
| C. | <b>DEL DERECHO DE LOS PARTIDOS A POSTULAR CANDIDATOS . . . . .</b>   | <b>817</b> |
| 1. | En cuanto a la Postulación para Presidente y Vicepresidente de la República . . . . .  | 817        |
| 2. | En cuanto a la Postulación para Legisladores . . . . .   | 833        |
| 3. | En cuanto a la postulación de Alcaldes . . . . .   | 844        |
| a. | Postulación por Partido . . . . .  | 848        |
| b. | Postulación independiente . . . . .  | 850        |
| 4. | En cuanto a las postulaciones de Representantes de Corregimientos y Concejales . . . . .   | 854        |
| a. | El Representante de Corregimiento . . . . .  | 854        |
| b. | Los Concejales . . . . .   | 871        |
| c. | Documento Gráfico No. 14 que contiene los Distritos de la República de Panamá, donde se eligen Concejales . . . . .  | 874        |
| 5. | Algunos comentarios jurídicos sobre las diversas organizaciones donde actúan los Representantes de Corregimientos (Juntas Comunales, Consejos Municipales y Consejos Provinciales) . . . . . | 875        |
| a. | Aspecto Jurídico Formal . . . . .  | 882        |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| b.  | Aspectos Jurídicos de Fondos . . . . .  | 885 |
| b.1 | En cuanto a la Ley que regula<br>los Consejos Provinciales . . . . .  | 885 |
| b.2 | En cuanto a la Ley que regula<br>los Consejos Municipales . . . . .   | 894 |
| D.  | ALIANZA Y FUSION DE LOS PARTIDOS POLITICOS . . . . .  | 907 |
| E.  | EN CUANTO A LA EXTINCION DE LOS PARTIDOS<br>POLITICOS . . . . .   | 916 |
| 1.  | Concepto Jurídico . . . . .   | 916 |
| 2.  | La extinción de los partidos en Panamá, como<br>consecuencia de la elección de 1984 . . . . .   | 920 |
| a.  | Documento Gráfico No. 15 que contiene<br>los votos válidos nacionales y el 3%<br>requerido por los partidos en las<br>elecciones para Presidente, Legisladores<br>y Representantes de Corregimientos de<br>1984 . . . . . | 921 |
| b.  | Documento Gráfico No. 16 que contiene<br>los votos obtenidos por los partidos<br>políticos en las elecciones de 1984<br>para Presidente de la República . . . . .   | 922 |
| c.  | Documento Gráfico No. 17 que contiene<br>los votos obtenidos por los partidos<br>políticos en las elecciones de 1984 para<br>Legisladores . . . . .   | 927 |
| d.  | Documento Gráfico No. 18 que contiene<br>los votos obtenidos por los partidos<br>políticos en las elecciones de 1984 para<br>Representantes de Corregimientos . . . . .   | 932 |
| e.  | Documento Gráfico No. 19 que contiene<br>la situación final de los partidos<br>políticos (subsistencia o extinción)<br>en las elecciones de 1984 . . . . .  | 936 |
| 3.  | La extinción de los partidos en Panamá,<br>como consecuencia de la elección de 1989 . . . . .   | 937 |
| a.  | Documento Gráfico No. 20 que contiene<br>las mesas escrutadas en el país y las  |     |

|    |  |     |
|----|--|-----|
|    | que no lo fueron y el número de<br>votantes . . . . .  | 939 |
| b. | Documento Gráfico No. 21 que contiene<br>el número de votos obtenidos por nómina,<br>para las elecciones a Presidente<br>de 1984 . . . . .   | 939 |
| c. | Documento Gráfico No. 22 que contiene<br>el número de votos obtenidos por<br>partidos para las elecciones a<br>Legisladores de 1989 . . . . .  | 952 |
| d. | Documento Gráfico No. 23 que contiene<br>la lista de Legisladores vencedores en<br>las elecciones de 1989, de manera<br>anormal por una Comisión de evaluación<br>y auditoría electoral . . . . .  | 953 |
| e. | Documento Gráfico No. 24 que contiene<br>los votos obtenidos por partido político<br>en las elecciones de Legisladores de 1989<br>y parciales de 1991 y la situación de los<br>partidos en esta elección en cuanto a su<br>extinción o subsistencia . . . . .      | 963 |
| f. | Documento Gráfico No. 25 que contiene<br>los votos obtenidos por partido político<br>en las elecciones de 1989 para<br>Representantes de Corregimientos y la<br>situación de los partidos en esta<br>elección en cuanto a su extinción o<br>subsistencia . . . . . | 965 |
| 4. | La extinción de los partidos en Panamá,<br>como consecuencia de la elección de 1994 . .  | 969 |
| a. | Documento Gráfico No. 26 que contiene<br>los votos obtenidos por partido político<br>en las elecciones de 1994 para Presidente<br>y la situación de los partidos en esta<br>elección en cuanto a su extinción o<br>subsistencia . . . . .                          | 978 |
| b. | Documento Gráfico No. 27 que contiene<br>los votos obtenidos por partido político<br>en las elecciones de 1994 para<br>Legisladores y la situación de los<br>partidos en esta elección en cuanto<br>a su extinción o subsistencia . . . . .                        | 978 |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| c. | Documento Gráfico No. 28 que contiene los votos obtenidos por partido político en las elecciones de 1994 para Representantes de Corregimientos y la situación de los partidos en esta elección en cuanto a su extinción o subsistencia . . . . . | 983 |
|----|--|-----|

## CAPITULO VI CORPORACIONES ELECTORALES

|    |   |      |
|----|---|------|
| A. | ASPECTOS GENERALES . . . . .  | 989  |
| B. | LA JUNTA NACIONAL DE ESCRUTINIO . . . . .   | 998  |
| 1. | Proclamación del Presidente y Vicepresidentes por Mayoría simple y consideraciones sobre una segunda vuelta electoral . . . . .           | 1000 |
| 2. | Preparación del acta de resultado de la elección Presidencial . . . . .   | 1009 |
| C. | JUNTAS DE ESCRUTINIO DE CIRCUITO ELECTORAL . . . . .  | 1010 |
| D. | JUNTAS DISTRITAL DE ESCRUTINIO . . . . .  | 1012 |
| E. | JUNTAS COMUNALES DE ESCRUTINIO . . . . .  | 1013 |
| F. | EN CUANTO A LAS MESAS DE VOTACION . . . . .   | 1014 |
| 1. | Documento Gráfico No. 29 que contiene el número de mesas en la República de Panamá, por provincias, para las elecciones de 1994 . . . . . | 1016 |

## CAPITULO VII DEL PROCESO ELECTORAL

|    |  |      |
|----|--|------|
| A. | FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS . . . . . | 1022 |
|----|--|------|

|     |  |      |
|-----|--|------|
| 1.  | Argentina . . . . .  | 1023 |
| 2.  | Austria . . . . .  | 1026 |
| 3.  | Estados Unidos . . . . .   | 1028 |
|     | a. Fondos Públicos . . . . .   | 1028 |
|     | b. Fondos Privados . . . . .   | 1030 |
| 4.  | Alemania . . . . .   | 1030 |
| 5.  | Canadá . . . . .   | 1033 |
| 6.  | Japón . . . . .  | 1033 |
| 7.  | Holanda . . . . .  | 1034 |
| 8.  | España . . . . .   | 1035 |
| 9.  | Panamá . . . . .   | 1038 |
| 10. | República Dominicana . . . . .   | 1041 |
| B.  | LA CONVOCATORIA DEL PROCESO ELECTORAL . . . . .  | 1042 |
| C.  | PRESENTACION DE CANDIDATURAS . . . . .   | 1043 |
| D.  | PUBLICACION E IMPUGNACION DE CANDIDATURA . . . . .   | 1046 |
| E.  | FUERO LABORAL ELECTORAL . . . . .  | 1047 |
| F.  | EMISION DE LAS BOLETAS DE VOTACION . . . . .   | 1049 |
|     | 1. Modelo de Papeleta Unica de votación<br>usada en las elecciones de 1994, para<br>Presidente . . . . .   | 1055 |
|     | 2. Modelo de Papeleta Unica de votación<br>usada en las elecciones de 1994, para<br>Legisladores . . . . . | 1056 |
|     | 3. Modelo de Papeleta Unica de votación<br>usada en las elecciones de 1994, para<br>Alcalde . . . . .      | 1057 |



|           |   |             |
|-----------|---|-------------|
| 4.        | Modelo de Papeleta Unica de votación<br>usada en las elecciones de 1994, para<br>Representantes de Corregimientos . . . . . | 1058        |
| 5.        | Modelo de Papeleta Unica de votación<br>usada en las elecciones de 1994, para<br>Concejales . . . . .                       | 1059        |
| <b>G.</b> | <b>DESARROLLO DE LA VOTACION . . . . .</b>  | <b>1060</b> |
| 1.        | Inicio de la votación . . . . .   | 1061        |
| 2.        | Cierre de la Votación . . . . .   | 1063        |
| <b>H.</b> | <b>EL ESCRUTINIO Y SU DESARROLLO . . . . .</b>  | <b>1064</b> |
| 1.        | Escrutinio en los circuitos<br>uninominales . . . . .   | 1066        |
| 2.        | Escrutinio en los circuitos<br>plurinominales . . . . .   | 1067        |
| <b>I.</b> | <b>PROCLAMACIONES . . . . .</b>   | <b>1069</b> |
| <b>J.</b> | <b>NULIDADES . . . . .</b>  | <b>1070</b> |
| 1.        | Nulidad de elecciones . . . . .   | 1070        |
| 2.        | Nulidad de Proclamaciones . . . . .   | 1071        |
| <b>K.</b> | <b>INMUNIDAD ELECTORAL . . . . .</b>  | <b>1075</b> |

**CAPITULO VIII**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

|           |                                  |             |
|-----------|----------------------------------|-------------|
| <b>A.</b> | <b>CONCLUSIONES . . . . .</b>    | <b>1078</b> |
| <b>B.</b> | <b>RECOMENDACIONES . . . . .</b> | <b>1085</b> |
|           | <b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>    | <b>1091</b> |

## **CAPITULO I**

### **PANAMÁ, SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LOS INTENTOS POR UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO**

## **A. ASPECTOS IMPORTANTES DE LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL PANAMEÑA**

Para mediados de 1994 - fecha en que se revisó finalmente este trabajo - hacía varios años que en la República de Panamá se debatía entre continuar reformas débiles sobre la Constitución Política de 1972 o convocar a una Constituyente que creara una nueva Constitución. Por esta razón creemos oportuno examinar la evolución constitucional panameña y compararla con la de Iberoamérica, a fin de que nos de un marco de referencia adecuado. Podemos manifestar que en la evolución constitucional panameña, para reformar Constituciones no siempre se respetaron las cláusulas de reformas. Estamos convencidos que, cuando los cambios constitucionales son urgentes o integrales, o responden a un querer mayoritario y rápido de la comunidad nacional - frente a un Parlamento reacio e incapaz de autoreformarse - las cláusulas de reformas se convierten en ineficaces y hasta contraproducentes porque se constituyen en instrumentos de detención del nacimiento de la voluntad nacional.

Veamos una breve reseña de los aspectos más sobresalientes de las cuatro constituciones que ha tenido Panamá y la forma como éstas han sido reformadas y bajo que circunstancias políticas fueron derogadas.

## 1. Sobre la Constitución de 1904

### a. Antecedentes Generales

La primera constitución panameña, la de 1904 estableció en el artículo 137 el método para reformarla.<sup>1</sup> Por ser la primera constitución de Panamá aprobada como consecuencia de la secesión de Colombia - fue la que más requirió ajustes a lo largo de los 37 años que rigió.<sup>2</sup>

Una vez lograda la separación de Panamá de la República de Colombia, el 3 de noviembre de 1903 se convocó, mediante el Decreto No. 25 de 12 de diciembre de 1903. (Gaceta Oficial No. 7 de 22 de diciembre de 1903) al escogimiento, por medio del sufragio popular, de la

---

<sup>1</sup> La Constitución de 1904 establecía en el artículo 137 lo siguiente:

"Esta constitución podrá ser reformada por un Acto Legislativo expedido en la forma legal, transmitido por el gobierno a la Asamblea Nacional ordinaria subsiguiente para su examen definitivo, debatido de nuevo por ésta y aprobado por dos tercios (2/3) del número de miembros que compongan la Asamblea."

<sup>2</sup> La constitución de 1904 tuvo reformas hechas por la Asamblea Nacional mediante Ley 5 de 19 de septiembre de 1906; por Acto Legislativo de 26 de diciembre de 1918; por dos Actos Legislativo de 19 de septiembre de 1928; por tres Actos Legislativo de 25 de septiembre de 1928; por un Acto Legislativo de 19 de octubre de 1928 y por un Acto Legislativo de 14 de octubre de 1932.

denominada Convención Nacional Constituyente. El de la Constituyente se hizo exactamente 52 días después del 3 de noviembre de 1903. La Convención Nacional Constituyente se reunió, (debidamente escogida) en enero de 1904, y fue presidida por don Pablo Arosemena. Después de un corto debate de sólo unos pocos días de duración, el 13 de febrero de 1904, se aprobó la primera Constitución de la República de Panamá. Esta primera Constitución fue factor determinante en el resto de las Constituciones panameñas al influir sobre la de 1941, esta sobre la de 1946, y esta última si bien es cierto que se irradió, en sus aspectos generales sobre la Constitución de 1972 no es menos cierto que la Constitución de 1972 tiene notables diferencias con las tres constituciones anteriores.

Se ha planteado que la Constitución Panameña de 1904 no nació sola, sino con antecedentes. Se ha dicho que la misma fue producto del desarrollo de varias Constituciones que rigieron en el Istmo, durante el tiempo de unión voluntaria de Panamá a la República de Colombia, desde 1821 hasta 1903. Sobre este aspecto advierte Jorge Fábrega:

"La Constitución de 1946 está vinculada estrechamente con la de 1941; la de 1941 con la de 1904 y ésta recoge a su vez los principios, las concepciones y las doctrinas constitucionales que se habían elaborado y recibido lentamente desde

1841 y que sedimentaron nuestra conciencia colectiva en 1904".<sup>3</sup>

Sería injusto no reconocer la influencia que la Constitución Española de Cádiz de 12 de marzo de 1812 tuvo no sólo en el constitucionalismo panameño, sino en el Iberoamericano. Panamá se independizó de España el 28 de noviembre de 1821 y durante el período en que formó parte de España se irradió sobre el Istmo el influjo, entonces innovador, de la Constitución de Cádiz que establecía instituciones para aquella época novedosas, que sirvieron como punto de partida al constitucionalismo iberoamericano.<sup>4</sup> Una vez Panamá se independizó de España, decidió unirse voluntariamente a Colombia el mismo 28 de noviembre de 1821. Durante este período - 1821 hasta 1903 - el constitucionalismo panameño recibió la influencia de diversas Constituciones que rigieron en Colombia.

Cuando Panamá se independizó de España y se unió voluntariamente a Colombia, hacía casi tres meses que en

---

<sup>3</sup> FABREGA P., Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional Panameña, Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1965, p. 3.

<sup>4</sup> La Constitución de Cádiz estableció el principio de la soberanía sosteniendo que ésta residía en la nación (art. 3); la división de poderes, el Ejecutivo le correspondía al Rey, el judicial a los Tribunales y el Legislativo a las Cortes (arts. 15, 16 y 17). También estableció el principio entonces innovador de que los diputados representaban la nación y no a las circunscripciones electorales (arts. 27 y 100).

Colombia regía la denominada Constitución de Cúcuta de 30 de agosto de 1821. Esta Constitución permitió la organización de Panamá que fue dividida en dos provincias: Panamá y Veraguas. La Constitución Colombiana de 1821 fue radicalmente centralista y fue imposible reformarla para dar paso a un sistema federal como lo reclamaban los habitantes de la zona de Venezuela que formaba parte de Colombia.

Por tal razón, la Constitución de 1821 fue derogada para dar paso a la Constitución de 29 de abril de 1830 que contenía un centralismo moderado. Sin embargo, un golpe de Estado del General Urdaneta derogó la Constitución de 1830 que fue reemplazada por la Constitución de 29 de febrero de 1932 que estableció un régimen centralista similar al de la Constitución de Cúcuta de 1821.

Durante el período en que Panamá estuvo unida a Colombia, el entonces departamento de Panamá tuvo varios intentos por tener su propia constitución. La primera Constitución, dictada por panameños que rigió en el Istmo, fue promulgada el 8 de julio de 1941, bajo la dirección del Coronel Tomás Herrera. Esa carta estuvo influida por las Constituciones Nacionales de Colombia, de Cúcuta de 1821 y la de 1830, y se dice que ésta última

a su vez sirvió de base a la Constitución Colombiana de 1886. A esta primera Constitución panameña se le denominó Constitución de la República del Istmo de 1841. Posterior a ésta, en 1853, rigió la segunda Constitución llamada Constitución Provincial de Panamá de 1853.

La tercera Constitución que rigió en Panamá fue la del 27 de febrero de 1855, conocida como la Constitución del Estado Federal, que tenía 6 capítulos, 60 artículos y su creador fue del ilustre panameño Justo Arosemena.

El 12 de junio de 1863, bajo el Gobierno de Pedro Goytía, se adoptó la cuarta Constitución.

La quinta Constitución, derivada del golpe de Estado dado por el Dr. Gil Colunge, se promulgó el 4 de agosto de 1865.

La sexta Constitución, establecida bajo el mando del General Buenaventura Correoso, fue promulgada en 1868.

La séptima, conocida como la Constitución del Estado Soberano del Istmo, fue promulgada en 1870, por la Asamblea Constituyente de ese año.

Bajo la presidencia de don Gabriel Neira se promulgó



la octava Constitución, conocida como la Constitución del Estado del Istmo de 1873.

La novena Constitución fue promulgada el 6 de diciembre de 1875 conocida como la Constitución del Estado del Istmo de 1875. Esta fue la última de las Constituciones panameñas que rigió en el Istmo durante la unión de Panamá a Colombia. Sin embargo, con posterioridad se promulgó para toda Colombia - y por tanto para Panamá - la Constitución Unitaria de Colombia de 1886 que en el artículo 201 establecía que el Departamento de Panamá estaba sometido a la autoridad directa del Gobierno Colombiano y era administrado con arreglo a las leyes especiales.

Diecisiete años después sobrevino la separación de Panamá de Colombia y en 1904 Panamá promulgó la primera Constitución de la llamada era republicana.

La Constitución de 1904 obedeció a una ideología individualista. Surgió de un acuerdo entre los partidos Liberal y Conservador que Panamá había heredado de Colombia. Casi todos los tratadistas panameños coincidieron en sostener que la Constitución Unitaria Colombiana de 1886, fue la Constitución que más influyó en la primera Constitución. El profesor Fábrega cita un

párrafo insólito expresado por el Sr. Ireland Gordon en el libro Cursillo de Derecho Constitucional Americano Comparado, Imprenta Montalvo, 1941, que en su página 89, advierte con respecto a la Constitución de Panamá de 1904:

"Fue redactada en la oficina de Nueva York de William Nelson Cronwell, astuto abogado de los propietarios franceses de la Compañía nueva del Canal de Panamá y llevada en su bolsillo por el Dr. Manuel Amador Guerrero, cuando embarcó desde Nueva York el 20 de octubre de 1903 hacia Colón".<sup>5</sup>

La Constitución de 1904 organizó los órganos del Estado, bajo el principio de que éstos eran limitados y ejercían separadamente sus respectivas funciones. Siguió así la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu, difundida por la Constitución angloamericana de 17 de septiembre de 1787. En lo que respecta al Organo Legislativo la Constitución de 1904 lo desarrolló en el Título VI denominado Poder Legislativo, que comprendía desde el artículo 53 hasta el 68; veamos algunos aspectos del Organo Legislativo.

---

<sup>5</sup> FABREGA P., Jorge, op. cit., p. 17.

**b. Sobre la denominación del Organo Legislativo**

La Constitución de 1904 denominó Poder Legislativo al Organo Legislativo y en el artículo 53 estableció que dicho poder lo ejercía una corporación denominada Asamblea Nacional. Desde que Panamá se constituyó en Estado se caracterizó por ser uno de los pocos países en el mundo cuyo Organo Legislativo estaba conformado por una sola Cámara. Esta característica fue establecida originalmente por la Constitución de 1904, y continuada por las Constituciones de 1941 y 1946, mas no así por la de 1972, que estableció un sistema sui generis que más adelante analizaremos en detalle.

En Panamá tradicionalmente se usó, por muchos años el nombre de Asamblea Nacional para designar al Organo Legislativo.

Sobre el origen mismo de los parlamentos, como cuerpos representativo, advierte Quintero:

"Sin embargo, la existencia de los parlamentos como organismos representativos y legisladores, es relativamente reciente. Se puede decir que tal existencia data - a excepción de Inglaterra - de las revoluciones norteamericanas y francesa, es decir, de



fines de siglo XVIII".<sup>6</sup>

Antes de la Revolución Francesa de 1789, las representantes o miembros del Parlamento o de las Cortes representaban los intereses de sus mandantes o representados, en el ámbito de las clases sociales o de las diferentes profesiones. Dichos representantes estaban sujetos al mandato imperativo. Luego la Revolución Francesa estableció el principio de la representación nacional, mediante el cual el Representante o Diputado representa los intereses de toda la Nación, no está sujeto a mandato y sólo obedece los dictados de su conciencia.

Es importante mencionar que la denominación del Organo Legislativo varía en diversos países. En los Estados Unidos como quiera que existen dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes, la reunión de ambas se denomina Congreso. Muchos países hispanoamericanos han copiado esta estructura y denominación del Organo Legislativo.

En Japón se denomina Dieta, en España tradicionalmente Cortes. En Perú, en la Constitución de

---

<sup>6</sup> QUINTERO, César, Principios de Ciencia Política, Librería Cultural Panameña, Panamá, 1973, p. 473.

1979, se le denominaba Congreso a la reunión de dos Cámaras: Senado y Cámara de Diputados.

Panamá lo denominó Asamblea Nacional, y adoptó el sistema unicameral. En 1949 Costa Rica adoptó el nombre de Asamblea Legislativa para designar su Organo Legislativo. Es posible que Panamá haya tomado de Francia este nombre, porque a partir de su revolución, se le denominó Asamblea Nacional al Organo Legislativo.

La Constitución de 1904 decía simplemente en su artículo 53, que la Asamblea Nacional estaba compuesta por un número de Diputados. Establecía de esta forma el nombre que recibía el ciudadano escogido por medio del sufragio popular para ser miembro de la Asamblea Nacional. Esta denominación se mantuvo igual en las Constituciones de 1941 y 1946, mas no en la de 1972, en la que las dos corporaciones que conformaron originalmente el Organo Legislativo tuvo dos nombres distintos para sus miembros. En el Consejo Nacional de Legislación se les denominaban Legisladores y en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos se les denominaban Representantes.

La denominación varía en otros países. En Estados Unidos a los de la cámara alta se les llama Senadores y

a los de cámara baja, Representantes. Pero, hay que diferenciar entre los Senadores y Representantes Federales que actúan en Washington y los denominados "estatales" que ejercen en los Parlamentos de cada uno de los Estados de la Unión. En Perú se denominan Senadores y Diputados; en España, Senadores y Diputados; en Colombia, Senadores y Representantes; y en Francia durante la Revolución Francesa, Diputados de donde se dice Panamá tomó el modelo de denominación.

#### c. Conformación de la Asamblea Nacional

El artículo 53 de la Constitución de 1904 estableció que la Asamblea Nacional estaba compuesta de tantos Diputados cuantos correspondieran a lo que denominó "círculos electorales" a razón de uno por cada diez mil habitantes y uno más por el residuo que no bajara de cinco mil. Es decir, si una determinada circunscripción electoral tenía sesenta y siete mil habitantes debía elegir siete Diputados: seis por el total de sesenta mil; y uno por el residuo de siete mil electores, ya que este residuo pasaba de cinco mil.

##### c.1 Fórmula contemplada originalmente

Originalmente para la conformación de la Asamblea

Nacional, se adoptó la fórmula anteriormente anotada, establecida en el artículo 53 de la Constitución de 1904 hasta 1928 en que se produjo una reforma constitucional.

#### **c.2 Acto reformativo No. 7 de 1928**

Mediante el Acto Legislativo No. 7 de 14 de noviembre de 1928, se subrogó el artículo 53 de la Constitución. Desde esa fecha se estableció que a cada "círculo electoral" le correspondería un Diputado por cada quince mil habitantes, y uno más por un residuo que no bajara de la mitad de esa cantidad, o sea, siete mil quinientos electores.

#### **d. Características del Diputado**

Entendemos como características del Diputado las condiciones y requisitos exigidos a cada Diputado. Dentro de éstas, hemos contemplado como requisitos para ser Diputado, la pérdida de la Diputación, la vacante, la forma de elegirlos, los mecanismos de control, el número de Diputados, las prohibiciones, la irresponsabilidad jurídica e inmunidad, el sistema de suplentes, el salario y el período de ejercicio de la función representativa.

### d.1 Requisitos para ser Diputado

Los únicos requisitos que exigía el artículo 56 de la Constitución de 1904 para ser Diputado eran ser mayor de 25 años de edad y ciudadano en ejercicio. Sobre este último requisito es importante anotar que el artículo no especificó qué se debía entender por ciudadano en ejercicio. Sin embargo, opinamos que pudo referirse al hecho simple de tener la ciudadanía panameña, sin exigir que el Diputado fuera panameño por nacimiento.

No fue sino hasta la reforma del artículo 6 introducida mediante el Acto Legislativo No. 6 de 19 de octubre de 1928, cuando se establecieron las dos clases de ciudadanos panameños: por nacimiento o por naturalización. Sin embargo, ello no repercutió en la fórmula y requisitos del precitado artículo 56 que siguió estableciendo el requisito de ser ciudadano en ejercicio, sin distinguir entre los que obtenían la ciudadanía por ser panameños por naturalización o por nacimiento. En conclusión, la Constitución de 1904 (art. 56) permitió que quien lograba naturalizarse panameño por los procedimientos tan flexibles que se tenían, podía ser Diputado, esto era, Representante de la Nación.



## d.2 Pérdida de la Diputación

La Constitución de 1904 no establecía expresamente la forma como el Diputado perdía la diputación. No obstante, el artículo 64 consagró una fórmula, un poco ambigua por cierto, pero que se podía interpretar, por lo que en su parte final indicaba, que cuando el Diputado aceptaba cualquiera de los cargos mencionados, como el de Secretario de Estado,<sup>7</sup> Gobernador de Provincia o Agente Diplomático o Consular, perdía la diputación. Vale indicar, a manera de interpretación personal, que estos cargos señalados en el artículo 64, eran los únicos que podían ejercer los Diputados, cuando fueren nombrados por el Presidente de la República.

## d.3 Vacante producida en la Diputación

La Constitución de 1904, en su artículo 63, trataba las denominadas faltas accidentales o absolutas del Diputado, expresiones a nuestro juicio ambiguas e imprecisas para establecer las vacantes producidas en la Asamblea Nacional. No se aclaraba cuándo y de qué formas se producía la falta accidental o la absoluta, y expresaba el mencionado artículo que al darse cualquiera

---

<sup>7</sup> Por influencia de la Constitución Anglomericana de 1787, la Constitución de 1904 denominó Secretario a lo que después se llamó Ministros.

de las dos faltas el suplente del Diputado "lo subrogaba", sin explicar si este último lo hacía de manera temporal, o absoluta, o qué pasos se debían seguir al ocurrir una vacante absoluta y para el consiguiente reemplazo.

#### **d.4 Forma de elegir los Diputados**

El artículo 53, tanto en su forma original, como en la reforma hecha mediante el Acto Legislativo No. 7 de 14 de noviembre de 1928, establecía que los Diputados a la Asamblea Nacional eran elegidos por un período de cuatro años, sin establecer qué sistema electoral se utilizaría. Tampoco establecía si el voto era igualitario, secreto y obligatorio. Sólo se decía en el artículo 49 que todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tenían derecho al ejercicio del sufragio que estaba comprendido en el Título IV, sobre los Derechos Políticos, en los artículos 64 y 65.

#### **d.5 Mecanismos de control del Diputado por el Representado**

Para algunos el representante es un simple agente o miembro del área o circunscripción que lo eligió; otros sostienen que es un representante de su partido y está

obligado a actuar de acuerdo a las directrices de éste; y hay quienes sostienen que representa a la Nación. A la primera se ha denominado teoría regionalista, a la segunda teoría partidista y a la tercera teoría de la representación nacional. En Panamá durante la vigencia de la Constitución de 1904 se aplicó principio de la representación nacional.

#### d.6 Número de Diputados

Ya anotamos anteriormente que dos fueron las fórmulas utilizadas durante el período de vigencia de la Constitución de 1904 para la conformación de la Asamblea Nacional. Una, la fórmula original, establecía que dentro de las diferentes circunscripciones electorales había un Diputado por cada diez mil habitantes y uno más por un residuo no menor de cinco mil. La segunda fórmula, establecida por el Acto Legislativo No. 7 de noviembre de 1928 que reformó el artículo 53 de la Constitución, estableció que dentro de cada circunscripción electoral, había un Diputado por cada quince mil habitantes y uno más por cada residuo que no bajara de la mitad, o sea, siete mil quinientos habitantes. La primera de estas fórmulas rigió desde 1904 hasta 1914 y la segunda rigió desde 1914 hasta 1941, fecha en que entró a regir la posterior Constitución de

1941.

Indiscutiblemente, tal y como lo han anotado varios letrados panameños, entre ellos el profesor César Quintero, siempre ha existido una intención de reducir el número de miembros de la Asamblea Nacional. Sobre este punto Quintero advierte:

"La tendencia a disminuir cada vez que sea posible el número de miembro de la Asamblea Nacional es constante y sistemática en nuestro país. La justificación que siempre se invoca es la de la economía. Pero ésta no es más que la excusa, no el motivo real, ya que, por otra parte, existe la evidente tendencia a aumentar cada vez más los sueldos, dietas, viáticos, privilegios e incluso canonjías de los Diputados."<sup>a</sup>

Durante la mayor parte de vigencia de la Constitución de 1904, el número de Diputados de la Asamblea Nacional fue menor de cuarenta. En 1932 el número de Diputados se redujo a treinta y dos miembros. Esta cantidad de Diputados se mantuvo durante el resto de la Constitución de 1904.

---

<sup>a</sup> QUINTERO, César, Derecho Constitucional, Librería Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, t. I, San José, Costa Rica, 1967, p. 474.

#### d.7 Prohibiciones a los Diputados

Al referirnos a las prohibiciones hechas a los Diputados, aludimos a las establecidas con respecto al conjunto o cuerpo de Diputados, es decir, a la Asamblea Nacional. No debe, pues, confundirse con los requisitos exigidos para poder ser elegido o las restricciones individuales que pesan sobre cada Diputado, aspectos que Quintero dice que se conocen como normas de ética parlamentaria y que José Dolores Moscote, denomina Reglas de Moral Política pero que, a nuestro modo de ver, son simples requisitos de elegibilidad. Por ello, recalcamos que nos estamos refiriendo a las prohibiciones de la Asamblea Nacional que establecía el artículo 68 de la Constitución de 1904, al decir:

"Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Decretar gratificaciones, indemnizaciones, pensiones, ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 65.
2. Decretar actos de prescripción o persecución contra personas o corporaciones.
3. Dar votos de aplausos o censura respecto de actos oficiales; y
4. Dirigir excitaciones a funcionarios públicos".

La primera prohibición del numeral 1 era una regla de alta envergadura moral, que tenía la finalidad de evitar que mediante acciones, algunas de contenido legal, se alterara o se perjudicara el Tesoro Nacional. Por ello se estableció que, con excepción a lo señalado en el artículo 65 que se refería a las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, no estaba permitido a la Asamblea Nacional decretar cualquier erogación, contra el Tesoro Nacional, que no lo estableciera la Ley.

El segundo numeral fue acertado, puesto que la Asamblea no debía, bajo ninguna circunstancia, decretar actos de proscripción o persecución contra persona alguna, refiriéndose a persona natural, o persona jurídica, porque ello resultaba contrario a las propias garantías individuales, que bajo el nombre de Derechos Individuales consagró el Título III de la propia Constitución de 1904.

El tercer numeral, aludió a un principio jurídico que en los sistemas presidenciales se dice que pretende evitar el resquebrajamiento de la coordinación o armonización que debe existir entre los órganos del Estado, específicamente entre el Organo Legislativo y el Organo Ejecutivo. Esta prohibición, característica de los sistemas presidenciales que no permiten los votos de

aplausos o censuras, es realmente uno de los aspectos más dañinos del sistema presidencial que evita las interpelaciones parlamentarias, réplicas o cuestionamientos de representantes de fracciones parlamentarias, debate que tanto bien hace en los sistemas parlamentario.

El cuarto numeral, se refería a la prohibición a la Asamblea de sugerir posiciones a determinados funcionarios públicos. Nos parece que esta prohibición está de más en dicho texto Constitucional.

#### d.8 Irresponsabilidad jurídica e inmunidad

La irresponsabilidad jurídica e inmunidad para con los Diputados la consabraba la Constitución Política de 1904 a nuestro modo de ver de maneras diferentes. En el artículo 57, establecía la irresponsabilidad jurídica en los siguientes términos:

"Los miembros de la Asamblea Nacional son irresponsables por las opiniones y votos que emitan, ya de palabra, ya por escrito, en el ejercicio de su cargo, y en ningún tiempo ni por autoridad alguna podrán ser perseguidos con este motivo".

Como podemos observar, el artículo transcrito estableció la irresponsabilidad jurídica del Diputado "en

el ejercicio del cargo" con lo cual opinamos que se estableció durante todo el período de 4 años.

Sin embargo, con relación a la inmunidad la Constitución de 1904, varió considerablemente en el artículo 60, que decía:

"Veinte días antes de principiarse las sesiones, durante ellas y veinte días después, ningún miembro de la Asamblea Nacional podrá ser llamado a juicio criminal sin permiso de ésta.

En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de dicha corporación. Tampoco podrán ser demandados civilmente, durante el mismo término".

La inmunidad estuvo limitada a veinte días antes y hasta veinte días después de las sesiones. Según lo establecían los artículos 54 y 55 de la Constitución, había sesiones ordinarias cada dos años por un período de 90 días prorrogables hasta por treinta días a partir del 1 de septiembre.

De manera tal que si bien ambas prerrogativas parlamentarias estaban establecidas en la Constitución de 1904, ambas fueron consideradas de manera diferente.



#### d.9 Sistema de suplentes

El sistema de suplentes se incorporó a la primera Constitución de Panamá en el artículo 53, parte final cuando decía: "Habrá suplentes que reemplacen a los principales en las faltas absolutas o temporales".

El párrafo habló en plural con lo cual nació el innecesario modelo seguido hasta hoy día de dos suplentes por cada parlamentario.

En consecuencia, durante la vigencia de esta Constitución se usó el sistema de suplentes pese a que en otros países es considerado inadecuado, e innecesario criterio que compartimos.

#### d.10 Salario devengado

Cuando empezó a regir la Constitución de 1904, el salario que devengaban los Diputados lo percibían sólo durante los tres meses del período de sesiones que como hemos dicho, entonces ocurría cada dos años. Se les pagaba a razón de B/.300.00 cada mes, durante tres meses para un total de B/.900.00. Fue hasta 1932, cuando se redujo el número de Diputados a 32, y se les asignó un sueldo permanente. Se fijaron entonces a partir de 1932

dos salarios distintos. Durante el período de inactividad percibían B/.150.00 mensuales y durante los tres meses de sesiones B/.300.00 mensuales. Tales sueldos fueron aumentados gradualmente, hasta 1956, con las dos categorías de salarios. Pero a partir de 1956 se les pagó igual todos los meses.

#### **d.11 Período de ejercicio de la Representación Legislativa**

El período de ejercicio de la representación legislativa, otorgada a cada Diputado, por el electorado de cada circunscripción electoral, estaba consagrado en el artículo 53 de la Constitución cuando decía que tanto los Diputados como sus suplentes se elegían por un período de cuatro años, período que se mantuvo durante todo el tiempo de vigencia de dicha Constitución.

#### **e. Reuniones de la Asamblea Nacional**

Las reuniones anuales del Órgano Legislativo se consideran una práctica universal de los sistemas presidenciales como el panameño. Pese a ello, la Constitución de 1904 se apartó de esa modalidad universal de los sistemas presidenciales cuando estableció en el artículo 54 que la Asamblea Nacional se reunía el 1 de

septiembre de cada dos años, sin necesidad de convocatoria, en la República, sin mencionar lugar alguno dentro del país. Había dos clases de reuniones la ordinaria y la extraordinaria.

#### **e.1 Reunión ordinaria**

El artículo 55 de la Constitución de 1904 establecía que las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional serían de noventa días y que en caso de necesidad, la Asamblea podía prorrogarla hasta por treinta días más.

#### **e.2 Reuniones extraordinarias**

El mismo artículo 55 en su parte final establecía que el Presidente de la República podía convocar a sesiones extraordinarias, por el tiempo que él señalara y para tratar exclusivamente los asuntos que le sometía. Establecía este artículo que la forma única como podía haber sesiones extraordinarias, era por convocatoria del Presidente de la República y con los requisitos anteriormente anotados.

f. Fecha durante la cual rigió la Constitución de 1904

Como hemos dicho, la constitución de 1904 fue producto de la Asamblea Constituyente de ese mismo año, convocada mediante Decreto No. 25 de 12 de diciembre de 1903. Esta Constitución, según nos dice el profesor Humberto Ricord, entró en vigencia el 15 de febrero de 1904 <sup>9</sup>, y según nos dice el profesor Jorge Fábrega se aprobó el 13 de febrero de 1904. <sup>10</sup>

La Constitución de 1904 fue reformada cuatro veces, (1906, 1918, 1928, 1932) y se mantuvo vigente hasta el 15 de diciembre de 1940, fecha en que mediante plebiscito se aprobó la nueva Constitución de 1941, y se derogó la de 1904. Dicho plebiscito fue convocado mediante el Decreto No. 141 de 26 de noviembre de 1940.

La Constitución de 1941 fue promulgada por su propio gestor y entonces Presidente de la República Arnulfo Arias Madrid, el 2 de enero de 1941.

---

<sup>9</sup> RICORD, Humberto, "Elaboración del Derecho Constitucional en Panamá", Revista Jurídica Panameña, Universidad de Panamá, año I, No. 1, Enero - Abril 1973, p. 64.

<sup>10</sup> FABREGA P., Jorge, op. cit., p. 17.

## 2. Sobre la Constitución de 1941

### a. Antecedentes Generales

Cuando ascendió a la Presidencia de la República Arnulfo Arias Madrid el 1 de octubre de 1940 culminó el movimiento para derogar la Constitución de 1904 porque éste desde el inicio de su gobierno dio los pasos para consolidar unas reformas profundas que posteriormente se concretaron en una nueva Constitución. Hacía varios años que algunas voces clamaban por una reforma integral a la Constitución Política de 1904, ya que el excesivo individualismo de la Constitución de 1904 la colocaba lejos de la evolución social del Estado Panameño, que necesitaba un Estatuto Constitucional que brindara protección a los derechos sociales consagrados en la Constitución mexicana de 1 de mayo de 1917 y también por la Constitución alemana de Weimar del 11 de agosto de 1919. En Iberoamérica, la Constitución Cubana de 1940 siguió el modelo de aquellas dos y no fue sino por iniciativa del Presidente Arnulfo Arias cuando en Panamá se establecieron estos derechos sociales.

Esta modalidad fue recogida por la Constitución de 1941, rompiendo el clásico individualismo de la Constitución de 1904. La Constitución de 1941, consagró

en su Título II los "Derechos y Deberes Individuales y Sociales". Los clásicos derechos y deberes individuales se encontraban en los artículos 24 al 50, mientras que los derechos sociales estaban desde el artículo 52 al 57. Los Derechos Sociales establecidos en la Constitución de 1941 fueron los referentes al Trabajo, a la Familia, a la Educación Pública y a la Asistencia Social. Fue, en opinión nuestra, el logro más significativo de dicha Constitución, y el paso de más impacto y trascendencia que se ha dado en el desarrollo del Derecho Constitucional panameño. Se ha advertido que al declararse la Segunda Guerra, sólo siete estatutos hispanoamericanos prescindían de los derechos sociales (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras y Santo Domingo).<sup>11</sup>

Otro logro de la Constitución de 1941 fue el de introducir las llamadas Instituciones de Garantía, establecidas en el Título XV, figurando entre ellos el amparo de garantías constitucionales, el recurso de inconstitucionalidad y los recursos contencioso-administrativos. El aspecto que más se ha cuestionado, de esta Constitución es el trato que dio en el Título II, sobre "Nacionalidad y Extranjería" a determinadas razas, lo que algunos juristas han considerado de "corte

---

<sup>11</sup> FABREGA P., Jorge, ob. cit., p. 39.

fascista".<sup>12</sup> Quisiéramos concluir este aspecto señalando que, a nuestro juicio, el hecho de consagrar por vez primera en Panamá los derechos sociales, le dio esta Constitución un gran mérito, porque hizo evolucionar profundamente el Derecho Constitucional panameño y favorecer las condiciones de las mayorías pobres del país.

Pocos años después de promulgada la primera Constitución de la República de Panamá, la de 1904, algunas voces empezaron a clamar por sustanciales reformas. De allí que la Constitución de 1904 haya tenido tantas reformas en el período en que rigió. Sin embargo, después de 1910, la ciudadanía fue más receptiva con el pensamiento de insignes juristas panameños que deseaban una nueva Constitución Política que reemplazara la Constitución de 1904 y que introdujera conceptos y principios sociales que no recogía una constitución liberal e individualista como la de 1904. "Esto produjo que Arnulfo Arias Madrid en su primer período presidencial que inició el 1 de octubre de 1940 impulsara la incorporación de los Derechos sociales que, a su vez recogía de la recién promulgada Constitución de Cuba de 1940 que fue tan constructiva para Cuba y para

---

<sup>12</sup> VASQUEZ, Juan Materno, Teoría del Estado Panameño, Ediciones Olga Elena, Panamá, 1980, p. 234.

Iberoamérica." <sup>13</sup> El Presidente Arias, por medio de la Asamblea Nacional de Diputados logró la expedición del Acto Legislativo de 22 de noviembre de 1940 por el cual se introducían reformas al texto íntegro de la Constitución de 1904. Sin embargo, en lugar de que fuera aprobado por la siguiente Asamblea Legislativa - tal como lo requería el citado artículo 137 de la Constitución de 1904 - el Presidente Arias, en un acto que muchos han considerado arbitrario, violentó la cláusula de reforma y expidió el Decreto No. 141 de 26 de noviembre de 1940 por medio del cual asumió la Representación Suprema del Estado y convocó a un plebiscito para el 15 de diciembre de 1940, a fin de aprobar o no, lo que se empezaba a denominar como la nueva Constitución Política de 1941. Como consecuencia del resultado del plebiscito el Organo Ejecutivo, mediante Decreto 165 de 1940, declaró abolida la constitución de 1904 a partir del día 2 de enero de 1941, fecha en la que empezó a regir la denominada Constitución Política de 1941. Como podemos apreciar, dada la presión popular que existía en 1940, para que Panamá tuviera una nueva Constitución que estableciera derechos sociales como el trabajo, la educación, la salud y asistencia social y evitara el monopolio en manos de

---

<sup>13</sup> ANTINORI, Italo Isaac, Algunos Comentarios sobre la Constitución de Cuba de 1940 y la de 1976, Conferencia dictada en el Magno Congreso de Derechos Humanos, celebrado en Miami, Florida, Estados Unidos de América, del 24 al 26 de julio de 1992.



particulares, el Presidente Arias consideró ineficaz y improcedente la cláusula de reforma del artículo 137 de la Constitución de 1904, porque los intereses y la voluntad del pueblo eran más importantes que una cláusula de reforma. Y el pueblo soberano absoluto de sus actos requería cambios integrales y profundos y exigía el establecimiento de Derechos Sociales que sólo un gran hombre fue capaz de hacerlo: Arnulfo Arias. Desde 1904 hasta 1940 muchos fueron conscientes de esta necesidad, pero nadie se atrevió a llevar adelante tan noble misión. Este mérito habrá que reconocérselo a Arnulfo Arias.

Ahora bien, dada la conflictiva y polémica gestión del Presidente Arnulfo Arias y la existencia, en la nueva Constitución de algunos artículos que ciertos juristas consideraron inoportunos, se produjeron descontentos en la sociedad panameña. <sup>14</sup> Juan Materno Vásquez al

---

<sup>14</sup> El artículo 23 - el más polémico y discutido - de la Constitución de 1941 decía:

La inmigración de extranjeros será reglamentada por Ley, de acuerdo con esta Constitución y con los Tratados Públicos.

El Estado velará porque inmigren elementos sanos, trabajadores, adaptables a las condiciones de la vida nacional y capaces de contribuir al mejoramiento étnico, económico y demográfico del país.

Son de inmigración prohibida:  
la raza negra cuyo idioma  
originario no sea el

referirse a la Constitución de 1941, ha opinado así:

"No obstante y su corte fascista en cuanto a la concepción de la "Nacionalidad y la Extranjería" (Título II), recogía aspectos importantes de la cuestión social, en su Título III, de "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", como son los de: la función social de la propiedad privada; la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social; el establecimiento del patrimonio familiar; la protección del trabajo por parte del Estado; la facultad del Estado para intervenir en las relaciones de trabajo; el reconocimiento del derecho de huelga; la asistencia social por parte del Estado; y el establecimiento de las instituciones de garantía como el control de la guarda de la constitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia, y el de legalidad en el Contencioso Administrativo." <sup>15</sup>

A nuestro juicio, la existencia de ciertos artículos polémicos no le quitaron la bondad de otros artículos que introdujeron en nuestro país - por vez primera - los derechos sociales.

#### b. Conformación de la Asamblea Nacional

El artículo 74 de la Constitución de 1941 expresaba que la Asamblea Nacional se compondría de tantos miembros

---

Castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de Africa. (el subrayado es nuestro).

<sup>15</sup> VASQUEZ, Juan Materno, Teoría del Estado Panameño, Ediciones Olga Elena, primera edición, Panamá 1980, p.234.

como correspondieran a la población de cada provincia. En este aspecto, cambió la fórmula que había establecido el artículo 53 de la Constitución de 1904, que expresaba que la Asamblea Nacional estaría compuesta de tantos Diputados cuantos correspondieran a los denominados "círculos electorales". En la Constitución de 1904 se hablaba, pues, de círculos electorales; en la de 1941, se hablaba de provincias.

El artículo 74 de la Constitución de 1941 continuaba expresando que habría Diputados por Provincias, a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más por un excedente que no bajara de diez mil. Se aclaró, asimismo, que la Provincia con menos de veinte mil habitantes, tendría derecho a elegir un Diputado. En esta última fórmula, se garantizaba que todas las Provincias tendrían su Diputado, como mínimo. En cuanto al número de habitantes requeridos para que hubiera derecho a cada Diputado, la nueva Constitución subió la cantidad de habitantes necesaria, con relación a la cantidad que mantenía la Constitución de 1904, después del Acto Legislativo No. 7 de 14 de noviembre de 1928 y que reformó el artículo 53 de la Constitución de 1904. Según dicha reforma había un Diputado por cada quince mil habitantes y uno más por un residuo que no bajara de la mitad de ese número, o sea, de siete mil quinientos

habitantes. La Constitución de 1941, elevó la cantidad estableciendo que había un Diputado por cada veinte mil habitantes y uno más por excedente que no bajara de diez mil.

### **c. Características del Diputado**

Hemos llegado a la conclusión que diez son las características del Diputado de acuerdo con la Constitución de 1941. Estas son: en cuanto a los requisitos, pérdida, vacante, número y forma de elegirlos. Asimismo, hemos considerado las prohibiciones a los Diputados, la irresponsabilidad jurídica e inmunidad, el sistema de suplentes, el salario, y el período de ejercicio de la función representativa.

#### **c.1 Requisitos para ser Diputado**

El artículo 80 de la Constitución de 1941 decía que sólo se requería haber cumplido veinticinco años y ser ciudadano en ejercicio, sin explicar el uso de esta impropia denominación de "ciudadano en ejercicio". Sobre ello el profesor Quintero también advierte que surgía la cuestión de determinar qué se entendía por ciudadano "en ejercicio". En Panamá todo nacional panameño era

automáticamente ciudadano al cumplir la mayoría de edad".<sup>16</sup>

### c.2 Pérdida de la Diputación

En cuanto a la pérdida de la Diputación, la Constitución de 1941, al igual que la anterior de 1904, no traía ningún artículo específico que mencionara las formas como ésta perdía. Sin embargo, la Constitución de 1941, en su artículo 85, preceptuaba que los Diputados a la Asamblea Nacional podrían ser nombrados para cualquier cargo público, pero que la aceptación les produciría automáticamente la pérdida de la Diputación. No establecía este artículo a cuales cargos públicos se refería. Al parecer hacía referencia a cualquier cargo público, desde la más insignificante posición hasta la más importante dentro del engranaje público, sin hacer distinciones en cuanto a la calidad o importancia del puesto.

### c.3 Vacante producida en la Diputación

Se producía vacante en la Diputación al faltar un miembro de la Asamblea Nacional, ya fuera de manera absoluta o de manera temporal, tal como lo establecía el

---

<sup>16</sup> QUINTERO, César, Derecho..., p. 498.

artículo 86 de la Constitución a que hacemos referencia. Continuaba, el precitado artículo, diciendo que, cuando ello ocurriera, la falta absoluta del Diputado sería reemplazada por el suplente respectivo.

#### **c.4 Forma de elegir los Diputados**

La forma de elegir los Diputados lo estableció la Constitución de 1941 en el Título IV, denominado de los "Derechos Políticos", en sus artículos 64, 65, 66, 67, al establecer en el artículo 65, que el sufragio no sólo es un derecho, sino un deber de todos los ciudadanos en ejercicio; que el voto será directo, secreto e igualitario.

El artículo 66 señalaba el requisito indispensable como medio de identificación personal, de la cédula personal permanente. Y el artículo 67 establecía el principio de la representación proporcional como el método a seguir en cuanto al proceso de elegir a los Diputados.

El Profesor Moscote comentó acertadamente estos cuatro artículos:

"Hallamos, pues, acertada la declaración del artículo 64 de que el sufragio es a

un mismo tiempo derecho y deber y que a la ley corresponde regular su funcionamiento de modo eficaz, en forma de que la significación doctrinal que le asigna no padezca alteraciones que la adulteren.

Hallamos igualmente acertado el principio de que el voto sea directo, secreto e igualitario, siempre por supuesto que el legislador, en lo que concierne, no falsee las bases que le da el Constituyente.

Hallamos no menos conveniente que la institución de la cédula sea condición invariable de toda elección popular y medio permanente de identificación, como venía siéndolo desde hace algún tiempo, pero no sin dejar de hacer la misma salvedad que hemos hecho en el párrafo anterior con la parte que a la ley corresponde en este caso.

Hallamos, por fin, convenientísimo que se mantenga el principio de la representación proporcional, bien que por un método equitativo que no desvirtúe en la práctica tan serio principio".<sup>17</sup>

### c.5 Número de Diputados

Ya anteriormente hemos expresado que la Constitución de 1941 traía la fórmula empleada para la composición de la Asamblea Nacional, que dentro de cada Provincia se eligieron diputados a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más por cada excedente que no bajara de diez mil. A partir de 1932 el número de Diputados se mantuvo en 32.

---

<sup>17</sup> MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., p. 264.

"La Constitución de 1941 no aumentó este número de Diputados, pero las leyes que inmediatamente la desarrollaron sí les aumentaron el sueldo, que siguió siendo permanente".<sup>18</sup>

#### c.6 Prohibiciones a los Diputados

Nos referimos como prohibiciones al conjunto de Diputados, o sea, a la Asamblea en sí, que la Constitución de 1941 traía en su artículo 91. Este artículo decía:

"Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución;
2. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por el poder Judicial, ni votar partidas para pagar becas, pensiones o erogaciones que no hayan sido decretados conforme a las leyes generales preexistentes salvo lo dispuesto en el artículo 88;
3. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones;
4. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos oficiales o de gobiernos extranjeros;
5. Hacer otros nombramientos distintos de los que correspondan de acuerdo con esta Constitución;

---

<sup>18</sup>

QUINTERO, César, Derecho..., págs. 474 y 475.



6. Exigir informes sobre negociaciones diplomáticas pendientes que tengan carácter reservado".

El primer numeral constituyó una innovación, ya que el artículo 68 de la Constitución anterior, al establecer las prohibiciones a la Asamblea Nacional, no traía este principio, el cual garantizó a los asociados que el Organo Legislativo no traspasaría ni rompería, por medio de leyes, la letra ni el espíritu del ordenamiento constitucional. Por tanto, consideramos que el numeral constituyó una garantía para el asociado.

El numeral 2 fue una herencia de la anterior Constitución, excepto que en la Constitución de 1941 se variaron algunas expresiones. Pero, esencialmente, lo consagrado en la Constitución de 1904 en su artículo 68 numeral 1 es similar al numeral 2 de la Constitución de 1941. Al analizar este numeral el profesor Moscote enfatizaba: "Precisa herencia de la Constitución de 1904 esta regla de alcance moralizador incalculable".<sup>19</sup>

En cuanto a los numerales 3 y 4, también los recogió la Constitución de 1941 de los ordinales 2 y 3 del artículo 68 de la Constitución de 1904. En uno se estableció una garantía para con el asociado, persona

---

<sup>19</sup> MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., p. 340.

natural o jurídica; y en el otro se estableció la tradicional y lamentable norma de los sistemas presidenciales que prohíben el voto de aplauso o censura contra los actos del Presidente de la República.

El numeral 5 tenía relación con lo que se estableció en el numeral 1. Pretendía garantizar que el Organo Legislativo, en cuanto a nombramientos, no rompiera con lo señalado por la Constitución. Este numeral, constituía una innovación, ya que la anterior Constitución nada decía sobre este punto.

Y por último, el numeral 6, que también fue novedoso en el texto constitucional de 1941, pretendió no perjudicar negociaciones que el Organo Ejecutivo realizaba, y que por prudencia había necesidad de mantener en reserva. Moscote comentaba este numeral así:

"Medrada quedaría la República, ante otro estado (sic) con el cual estuviera negociando un tratado, por ejemplo, si en virtud de un falso concepto de las atribuciones de la asamblea tuviera el ejecutivo que suministrarle cuantos informes ésta le pidiera, aunque se hubiese convenido por las partes contratantes cierta reserva durante el período de las negociaciones".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>

MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., pp. 342 y 343.

### c.7 Irresponsabilidad jurídica e inmunidad

En cuanto a la inmunidad de los Diputados, el artículo 82 establecía que 20 días antes de principiar las sesiones, durante la celebración de ellas, o 20 días después, ningún Diputado podía ser llamado a juicio criminal o policivo sin permiso de la propia Asamblea Nacional. Tampoco podían ser detenidos, exceptuándose el caso de flagrante delito, en el cual podía ser detenido y puesto a órdenes de la Asamblea Nacional si estaba en período de sesiones, y, si no lo estaba, a órdenes de la Corte Suprema de Justicia. Agregó al final dicho artículo 82, que tampoco podía el Diputado ser demandado civilmente durante el mismo término de veinte días antes y después del período de sesiones.

Es de anotar que la inmunidad que establecía la Constitución de 1941 para con los Diputados fue igual a la del artículo 57 de la Constitución de 1904. En ambas constituciones se limitó la inmunidad, sólo a veinte días antes del período de sesiones, durante el período de sesiones, y veinte días después del mismo. Mantuvo asimismo, esta Constitución al igual que la anterior, la excepción en cuanto a la inmunidad absoluta por cuanto dejó la posibilidad de detener al Diputado en los casos de flagrante delito.

En cuanto a la irresponsabilidad jurídica del Diputado, la Constitución de 1941 se ocupó de ella en el artículo 87, cuando estableció que los Diputados no eran responsables por las opiniones y votos que emitieran en el ejercicio del cargo. En lo relativo a la irresponsabilidad jurídica, establecida en el artículo 87, y a la inmunidad, que preceptuó el artículo 82, el profesor Moscote comentó:

"En todos los países civilizados los miembros del parlamento gozan de ciertos privilegios personales que se juzgan indispensables para el ejercicio pleno de las funciones legislativa. Estos privilegios son de dos clases: unos referentes a la libertad de expresión y de palabra del Diputado mientras se encuentra en el desempeño de su cargo y los otros concernientes a la individualidad de su persona física".<sup>21</sup>

#### c.8 Sistemas de suplentes

La Constitución de 1941 siguió la fórmula de la anterior Constitución. Sin embargo fue más específica al expresar en el artículo 74 que serían dos los suplentes que se elegirían por cada Diputado; mientras que la anterior manifestaba en su artículo 53: "Habrá suplentes que reemplacen a los principales"...sin especificar la cantidad de suplentes, que la Constitución de 1941

---

<sup>21</sup> MOSCOTE, José Dolores, ob. cit., p. 306.

expresamente señalaba. Por tanto, el sistema de suplentes se mantuvo durante el tiempo de vigencia de la Constitución de 1941 y estos eran elegidos para el cargo el mismo día y por el mismo tiempo que el Diputado principal.

#### **c.9 Salario devengado**

Al inicio de la República, los Diputados, como lo señalamos anteriormente, sólo devengaban sueldo durante los tres meses del período de sesiones que en aquel tiempo ocurrían cada dos años. Mas, a partir de 1932, se fijaron dos categorías de sueldo: Para el período de sesiones B/.300.00 y para el período en que no sesionaba la Asamblea Nacional de B/.150.00. A partir de entonces se mantuvieron esos dos tipos o categorías de sueldo hasta 1956. Ese año, mediante reforma al artículo 116, se estableció el sueldo anual uniforme. Concluimos manifestando que durante la corta vigencia de la Constitución de 1941, el sueldo devengado por los Diputados, se mantuvo en las dos categorías establecidas en 1932, y en tan corto período la cantidad no fue aumentada.

### c.10 Período de ejercicio de la función representativa

Como ya dijéramos en páginas anteriores el período de ejercicio de la función representativa se mantuvo durante la Constitución de 1904, en cuatro años, de acuerdo a lo que estableció el artículo 53. Sin embargo, la nueva Constitución de 1941, innovó esta materia cuando estableció en el artículo 75 que, tanto los Diputados como sus suplentes, serían elegidos por un período de seis años, al igual que el Presidente de la República. Sin embargo, la Constitución de 1941 fijó lo que denominamos un período normal y uno excepcional o transitorio.

a) Período normal. Consideramos que el período normal establecido por la Constitución de 1941 fue el mencionado en el artículo 75 para los Diputados y sus suplentes elegidos por un período de seis años, pero elegidos bajo el amparo de ese mismo cuerpo constitucional. Es decir una vez se hicieron nuevas elecciones parlamentarias, al vencer el período de los que actuaban, empezaría a aplicarse el término de 6 años. Los Diputados que en el Acto Legislativo de 22 de noviembre de 1940 expidieron la Constitución de 1941 y que luego la sometieron el 15 de diciembre a plebiscito,

fueron elegidos bajo la vigencia de la Constitución de 1904. Es decir, debió aplicárseles el artículo 53 de la Constitución de 1904, que señalaba el período de ejercicio de la función representativa en cuatro años.

b) Período excepcional o transitorio. De manera excepcional, dentro del Título XVIII, bajo la denominación de "Disposiciones Transitorias", la Constitución de 1941 prorrogó el período de ejercicio de la representación legislativa de la Asamblea Nacional, de cuatro años que tenían por haber sido elegida bajo la vigencia de la anterior Constitución de 1904 (artículo 53), a seis años, constituyendo esto, una acción contraproducente porque ilícitamente se alargaba dicho período, ya que el pueblo, como soberano, otorgó el ejercicio de la representación legislativa a dichos Diputados cuando los eligió sólo por un período de cuatro años, mas no por seis años.

#### d. Reuniones de la Asamblea

La Constitución de 1941, igual que la anterior de 1904, expresaba que eran dos las categorías de reuniones de la Asamblea Nacional: las reuniones ordinarias y las reuniones extraordinarias.

#### **d.1 Reunión ordinaria**

El artículo 76 establecía lo concerniente a la reunión ordinaria expresando que, sin convocatoria, la Asamblea Nacional se reunía en la Capital de la República de Panamá el día dos de enero de cada año impar. La duración de las sesiones de la Asamblea se estableció en cuatro meses a partir del 2 de enero de cada año impar.

#### **d.2 Reuniones extraordinarias**

Sobre las reuniones extraordinarias, la Constitución de 1941 hacía referencia a ella en el artículo 77, expresando que sólo el Presidente de la República podía convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias, por el tiempo que él señalaba y para tratar solamente los asunto que él sometía.

#### **e. Fecha durante la cual rigió la Constitución de 1941**

Como hemos anotado anteriormente la Constitución de 1941, fue promulgada el 2 de enero de 1941, por el propio inspirador y el Presidente de la República Arnulfo Arias Madrid, en el Estadio Nacional, y desde ese día entró formalmente en vigencia. El Presidente Arias quien tomó



posesión de su cargo el 1 de octubre de 1940, fue derrocado el 9 de octubre de 1941, mientras se encontraba en Cuba.

La Constitución de 1941 se mantuvo formalmente en vigencia durante tres años después del derrocamiento del Presidente Arnulfo Arias aunque de hecho estaba derogada. En 1944 mediante Decreto de Gabinete No. 4 de 29 de diciembre de 1944 (G.O. No. 9587 de 29 de diciembre de 1944) se suspendió la Constitución de 1941 y se llamó al pueblo para que eligiera una Convención Constituyente. Cuando se derrocó al Presidente Arnulfo Arias se llamó al Segundo Designado Ernesto Jaén Guardia, quien después de posesionarse ante la Corte Suprema de Justicia, renunció pasadas pocas horas. Luego de este hecho, el Consejo de Ministros escogió al Ministro Ricardo Adolfo de la Guardia para que ejerciera temporalmente las funciones del Organo Ejecutivo, función que ejerció hasta el 15 de junio de 1945, día de la instalación de la Convención Nacional Constituyente.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> En el Registro Judicial de Panamá No. 19 de 1941, en las páginas 2 y ss. encontramos una información oficial sobre lo acontecido en 1941. Por el derrocamiento del Primer Designado, José Pezet, la Corte Suprema de Justicia, el 9 de octubre de 1941, tomó juramento al Segundo Designado Ernesto Jaén Guardia, quien renunció a las pocas horas. El Tercer Designado, Aníbal Ríos Delgado, presentó renuncia ante la Corte Suprema de Justicia el 13 de diciembre de 1941. El doctor José Pezet renunció a su calidad de Primer Designado el 11 de octubre de 1941. En dicho Registro Judicial se transcriben los acuerdos 72, 73, 74, 75 y 76 de la Corte

#### **f. Comisión Legislativa Permanente**

En la Constitución Política de 1941, al igual que la anterior de 1904, no existía la Comisión Legislativa Permanente. Lo que estableció la Constitución de 1941 en su artículo 79 fue una Comisión Permanente, que estaba conformada por cinco Diputados, elegidos por la Asamblea Nacional, cuya función era asesorar al Organo Ejecutivo cuando éste lo solicitaba. Esta Comisión ejercía sus funciones, hasta que la Asamblea se reunía en sesiones ordinarias. Esta Comisión es distinta a la conocida como Comisión Legislativa Permanente, ya que la Comisión establecida por el artículo 79 era una especie de Comisión Consultiva para con el Organo Ejecutivo, nunca con facultades legislativas que sí tienen las llamadas Comisiones Legislativas Permanentes.

### **3. Sobre la Constitución de 1946**

#### **a. Antecedentes Generales**

Por circunstancias especiales que mencionamos anteriormente, el encargado del Organo Ejecutivo Ricardo Adolfo De la Guardia, mediante Decreto de Gabinete No. 4

de 29 de diciembre de 1944, (G.O. No. 9,587 de la misma fecha) decidió suspender la Constitución de 1941, y llamó al pueblo a elecciones nacionales para el escogimiento de una Convención Constituyente. El profesor Fábrega comenta que: "La legitimidad de estos actos y la adopción de la Constitución de 1946 descansan en los mismos principios expuestos con respecto a la Constitución de 1941".<sup>23</sup>

Creemos que el profesor Fábrega al referirse en este punto, a la legitimidad de los actos que derogaron la Constitución de 1941, y su posterior reemplazo por la Constitución de 1946, hacía referencia a lo que disponía el Título XVI, bajo la denominación de "Reforma a la Constitución", con su artículo único 193 de la misma Constitución de 1941, en donde se estableció el procedimiento para reformar dicha Constitución.

Ricardo Adolfo de la Guardia, encargado del Poder Ejecutivo, expidió el Decreto Ejecutivo No. 1056 de 10 de noviembre de 1944, (G.O. No. 9562 de 27 de noviembre de 1944), por medio del cual se designó la Comisión encargada de elaborar un estudio que reformara la Constitución de 1941. Se nombró en esta comisión a los doctores Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote y

---

<sup>23</sup> FABREGA P., Jorge, ob. cit., p. 28.

Eduardo Chiari. En vez de recomendar reformas a la Constitución de 1941, tal cual era el objetivo encomendado, los destacados abogados Alfaro, Chiari y Moscote redactaron un proyecto de Constitución. El 15 de junio de 1945, fecha de instalación de la Convención Constituyente, el señor Ricardo Adolfo de la Guardia, encargado del Poder Ejecutivo, renunció a su cargo y a la vez presentó a consideración de la Convención Constituyente el proyecto de Constitución elaborado durante los tres años y meses de su gobierno por los distinguidos juristas Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote, y Eduardo Chiari. El día de instalación, la Convención Constituyente expidió el Decreto Legislativo No. 1 de 15 de junio de 1945, por medio del cual derogó formalmente la Constitución de 1941.

La exposición de motivos elaborado por los tres autores del proyecto de Constitución comentaba, en lo referente al Organo Legislativo - que en el Título V de su proyecto denominaron "Poder Legislativo" - lo siguiente:

"Bajo el Título V, del Poder Legislativo, está comprendido, como es natural, lo concerniente a la Asamblea Nacional y a la formación de las Leyes, que en las anteriores Constituciones llenaban títulos separados. Hay tan estrecha relación entre el órgano que hace las Leyes y el modo de hacerlas que en buena

lógica no debía ser disociada."

La Asamblea Constituyente discutió el proyecto Alfaro, Chiari, Moscote, y casi nueve meses después, el 1 de marzo de 1946, fue aprobada la entonces nueva Constitución Política de Panamá, tercera en la vida republicana del país. La Asamblea Constituyente le introdujo reformas al proyecto, pero conservó básicamente lo establecido.

Las reformas introducidas por varios de los Constituyente fueron de carácter social. Entre los Constituyentes que introdujeron reformas podemos mencionar a Gil Blas Tejeira, José Isaac Fábrega y Diógenes De la Rosa. Sobre este particular el profesor Jorge Fábrega nos dice que:

"Preciso es agregar que esta inclusión de los derechos sociales en la Constitución de 1946, no se debe al obrero panameño, o a las organizaciones sindicales, sino al propio Estado, que por conducto de su Asamblea Constituyente, así lo consideró indicado."<sup>24</sup>

Los constituyentes hicieron la corrección del Título V que inadecuadamente se denominó en el proyecto, al igual que en las anteriores Constituciones "Poder

---

<sup>24</sup> FABREGA P., Jorge, ob. cit., p. 41.

Legislativo". La modificación correcta que los constituyentes panameños hicieron fue denominarle "Organo Legislativo".

Ya hemos mencionado que, mediante Decreto No. 4 de 29 de diciembre de 1944, que expidió el Organo Ejecutivo, se suspendió la Constitución de 1941, y se llamó al pueblo a elecciones para que eligiera una Convención Constituyente. Es decir que la Constitución de 1941 fue suspendida a partir del 29 de diciembre de 1944, pero fue derogada por la Asamblea Constituyente el 15 de junio de 1945, mediante Acto Legislativo No.1, de ese mismo día y año. Conviene anotar que, pese al derrocamiento del Presidente Arnulfo Arias, inspirador y promotor de la Constitución de 1941, ésta siguió rigiendo formalmente hasta que se expidió el Decreto No. 4 de 29 de diciembre de 1944.

Sin embargo, opinamos que la Constitución de 1941 se mantuvo teóricamente vigente aún más allá de esa suspensión, hasta que la Asamblea Constituyente expidió el Acto Legislativo No. 1 de 15 de junio de 1945, mediante el cual se derogó formalmente la Constitución de 1941.

La Convención Constituyente elegida en 1945 estuvo

integrada por 51 Constituyentes de los cuales nueve fueron escogidos a nivel nacional y cuarenta y dos entre las respectivas provincias.

Para tener una idea exacta sobre los propósitos del gobierno del señor Ricardo Adolfo de la Guardia, reproducimos la declaración dada el 9 de octubre de 1941, por el entonces nuevo gobierno, y mencionada por el señor de la Guardia en el mensaje presidencial a la Asamblea Nacional el 2 de enero de 1943:

"Consciente de la grave responsabilidad que pesa sobre sus hombros, el Gobierno que acaba de posesionarse ha querido que en la formación del nuevo Gabinete queden representados todos los partidos políticos, de manera que éste tenga un carácter verdaderamente nacional y por lo tanto el más elevado sentimiento patriótico.

Y con este carácter, el gobierno le garantiza al país que tiene la firme decisión de encauzar la vida ciudadana por el sendero estricto de la Constitución y leyes que nos rigen y de conformidad con los más elevados principios de republicanismo y democracia.

Al amparo de este Gobierno tendrán todos los ciudadanos el pleno goce de sus garantías constitucionales y legales, el libre derecho de ejercer su comercio, profesión e industria con acatamiento de las leyes, y sin que sean molestados en sus personas, bienes y derechos por actos opuestos a los principios de libertad y democracia que constituyen la esencia de nuestra vida nacional.

El Gobierno que esta mañana asumió constitucionalmente la dirección del poder Ejecutivo, reconocerá, como es natural, la validez de los Tratados Públicos en vigor y le imprimirá a sus actos un carácter de respaldo decidido a los principios democráticos amenazados en el mundo entero y que afectan de manera especialísima a la República de Panamá por estar ésta enclavada en el foco mismo de la defensa Continental."<sup>25</sup>

**b. Conformación de la Asamblea Nacional**

La Asamblea Nacional, de acuerdo al artículo original que aprobó la Asamblea Constituyente, o sea el artículo 106 anterior al Acto Legislativo No. 1 de 24 de octubre de 1956 que introdujo reformas a la Constitución de 1946 y a dicho artículo, estableció que el Organo Legislativo estaba compuesto por tantos Diputados cuantos correspondiera a los circuitos electorales a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno más por un residuo que no bajara de siete mil quinientos. Desde la vigencia de la Constitución de 1946 se utilizó apropiadamente la denominación de Organo Legislativo, reemplazando la denominación de "Poder Legislativo" utilizada por las dos anteriores Constituciones.

Luego de las reformas a la Constitución de 1946,

---

<sup>25</sup> DE LA GUARDIA, Ricardo Adolfo, Mensaje Presidencial presentado a la Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias el 2 de enero de 1943, Imprenta Nacional, Panamá, 1943, p. 4.



contenidas en los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 24 de octubre de 1956, la conformación de la Asamblea Nacional de Diputados varió al reformarse el artículo 106 de la Constitución de 1946. A partir de entonces, la Asamblea Nacional estuvo compuesta por tantos Diputados como correspondía a los circuitos electorales, a razón de uno por cada veinticinco mil habitantes, y uno por residuo que no bajara de quince mil.

Esta conformación de la Asamblea Nacional se mantuvo vigente hasta que se derogó la Constitución de 1946. Ambos Actos Legislativos, a los que nos hemos referido, reestructuraron no sólo la composición de la Asamblea Nacional en cuanto al número de sus miembros, sino también en cuanto al número y funciones de la Comisión Legislativa Permanente, y en cuanto a los períodos de sesiones de la Asamblea Nacional de Diputados.

### **c. Características del Diputado**

Entendemos como características del Diputado, los requisitos o condiciones comunes a cada Diputado, características que a continuación tratamos.

### c.1 Requisitos para ser Diputado

La Constitución Política de 1946 consagró en el artículo 112, al igual que la Constitución de 1904 en el artículo 56 y la Constitución de 1941 en el artículo 80, que para ser Diputado a la Asamblea Nacional se requería ser ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad. Surgía complicación al tratar de interpretar lo que el constituyente consideró como "ciudadano en ejercicio". César A. Quintero considera, basado en lo que estableció el artículo 98 de la Constitución de 1946, sobre el concepto de ciudadanía, "que todo ciudadano panameño lo es en ejercicio."<sup>26</sup>

Al concluir su opinión sobre este punto, advierte Quintero:

"En nuestro concepto, pues, este requisito, que tantas Constituciones exigen para ser elegido Diputado, es una de esas redundancias innecesarias que por inercia se mantienen en los textos constitucionales."<sup>27</sup>

Compartimos la opinión del profesor Quintero, opinión que a juicio de gran cantidad de juristas

---

<sup>26</sup> QUINTERO, César, Derecho..., p. 498.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 499.

constituye, sobre este punto, la más clara explicación sobre lo que se entiende por ciudadano en ejercicio. Además de los requisitos de ciudadanía y edad, no se exigió ningún otro para ser Diputado a la Asamblea Nacional.

## c.2 Pérdida de la Diputación

Los Diputados a la Asamblea Nacional podían solamente ser nombrados Ministros de Estado, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Jefes de Misión Diplomática con la categoría de Embajadores o Ministros Plenipotenciarios, o profesores en Universidades Oficiales. No podían, por consiguiente, ser nombrados para ocupar ningún otro cargo público remunerado. La aceptación de otro cargo público remunerado, traía como consecuencia, la pérdida definitiva de la Diputación, según estableció el artículo 115 de la Constitución de 1946.

En forma definitiva trató este punto el Constituyente de 1941, ya que el artículo 85, sin especificar ningún cargo público, prescribió que los Diputados podían ser nombrados para cualquier otro cargo público, pero la aceptación de dicho cargo traía como consecuencia automática la pérdida de la Diputación. El

artículo 64 de la Constitución de 1904, estableció que el Presidente de la República no podía conferir a ningún Diputado otro empleo que no fuera el de Secretario de Estado, Gobernador de Provincia, o Agente Diplomático o Consular. La aceptación de cualquiera de estos tres empleos, los que solamente podía el Presidente ofrecer a los Diputados, producía la pérdida de la Diputación.

### c.3 Vacante en la Diputación

Se producía vacante absoluta en la Diputación, de acuerdo a lo que expresaba el artículo 115 de la Constitución de 1946, en su párrafo final, con la aceptación del Diputado del cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Había vacante transitoria cuando se aceptaban los cargos de Ministro de Estado o Jefe de Misión Diplomática.

Sobre el cargo de profesor en Universidades Oficiales, no decía nada la Constitución. Parecía entonces que no producía vacante absoluta, ni transitoria.

### c.4 Forma de elegir los Diputados

Los Diputados a la Asamblea Nacional se elegían en

los circuitos electorales, uno por cada veinticinco mil y uno por cada residuo que no bajara de quince mil. Los circuitos electorales geográficamente se equiparaban a la divisiones territoriales por provincia. Eran nueve los circuitos electorales en el país. A la provincia que tenía menos de veinticinco mil habitantes, le correspondía un Diputado. Así lo establecía el artículo 106 de la Constitución de 1946 con el propósito de asegurar a todas las provincias del país, cuando menos, una representación en la Asamblea Nacional. Sobre todo a provincias como Darién y Bocas del Toro, con escasa población. Consideramos que fue una saludable práctica para mantener la representatividad geográfica de todo el país.

El sistema electoral utilizado, tal como prescribió el artículo 102 de la Constitución de 1946, referente al sufragio, fue el de la representación proporcional, que buscaba la participación de los partidos políticos en el sistema electoral. La intención del Constituyente fue asegurar la representación proporcional de los partidos políticos.

El numeral segundo del artículo 102 de la Constitución de 1946 estableció:

"Toda elección popular, y las que deban hacer las corporaciones públicas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se hará por cualquier método que asegure la representación proporcional de los partidos."

Dentro de cada provincia había derecho a la cantidad de Diputados cónsona con el número de habitantes. Tomando como ejemplo una provincia con noventa y cuatro mil habitantes, ésta tenía derecho a un Diputado por cada veinticinco mil habitantes, o sea, tres; pero quedaba un sobrante de diecinueve mil habitantes que hacía residuo para un Diputado más. En total, pues, una provincia con noventa y cuatro habitantes tenía derecho a cuatro Diputados.

#### **c.5 Número de Diputados**

El número de los Diputados a la Asamblea Nacional varió durante la vigencia de la Constitución de 1946. La Asamblea Nacional Constituyente que aprobó dicha Constitución y que se mantuvo en funciones Legislativas hasta el 30 de septiembre de 1948, estuvo compuesta por cincuenta y un miembros. Nueve de los cuales fueron elegidos a nivel nacional y cuarenta y dos miembros principales elegidos por provincias. Este número de Diputados se mantuvo hasta 1956, cuando se modificó el artículo 106 de la Constitución Política de 1946,

mediante el Acto Legislativo No. 1 de 24 de octubre de 1956. Anterior a esa reforma constitucional el artículo 106 establecía que había Diputados en cada provincia a razón de uno por cada quince mil habitantes y uno por residuo que no bajara de siete mil quinientos.

Por la existencia de esa norma constitucional el número de Diputados se mantuvo en cincuenta y uno hasta 1956. Luego de la reforma que subió el número de habitantes necesarios para elegir cada Diputado, y el residuo en veinticinco mil y quince mil respectivamente, el número de Diputados varió hasta 1968, año en que por última vez se eligieron Diputados en el país.

#### **c.6 Irresponsabilidad Jurídica e Inmunidad**

La Constitución de 1946, en el artículo 113, consagró la irresponsabilidad jurídica del Diputado en los siguientes términos: "Los miembros de la Asamblea Nacional no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo."

Con relación al artículo 57 de la Constitución de 1904, referente a la irresponsabilidad jurídica de los Diputados, el artículo citado estableció en cuanto a su redacción notables diferencias, pero no en cuanto a su

contenido y alcance.

Con relación al artículo 87 de la Constitución de 1941, que trató la irresponsabilidad jurídica, la diferencia estuvo en que el artículo 113 de la Constitución de 1946 agregó la palabra "legalmente".

No hubo otras diferencias en cuanto a su redacción, menos aún en su contenido y alcance. Surgió confusión cuando se interpretaba el artículo 113 de la Constitución de 1946, en cuanto a lo que quiso expresar el Constituyente al decir "en el ejercicio de su cargo". Importante era dilucidar la intención precisa del Constituyente por cuanto fue vital conocer el alcance que tuvo dicha disposición. Si esta incluía cualquier actividad y cualquier lugar todo el tiempo que duraba el período legislativo, es decir, cuatro años, o si solamente el Diputado estaba protegido cuando se encontraba ejerciendo su cargo, en sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Nacional. Refiriéndose a este aspecto, César A. Quintero, comentó:

"Por tanto, consideramos que los miembros de la Asamblea Nacional sólo pueden acogerse a este especial privilegio cuando están actuando oficialmente en sesiones formales de la Asamblea, sean ellas plenarias o de las diferentes comisiones regulares de la cámara durante



sus legislaturas."<sup>28</sup>

Indiscutiblemente que la opinión transcrita del profesor Quintero refleja, a juicio nuestro, la interpretación correcta sobre la intención del Constituyente al referirse, en el artículo 113 de la Constitución Política de 1946 a la frase, "en el ejercicio de su cargo".

En cuanto a la inmunidad, la Constitución de 1946 en su artículo 114 preceptuaba:

"Desde el día de su elección y por el término del período para el cual fue electo, ningún Diputado podrá ser acusado, perseguido o arrestado ni llamado a juicio criminal o policivo sin previa autorización de la Asamblea o de la Comisión Legislativa Permanente, cuando la Cámara estuviere en receso. No podrá tampoco ser demandado civilmente durante el tiempo comprendido entre los treinta días anteriores y los treinta posteriores a cada período de sesiones.

A petición de un Diputado puede la Asamblea o la Comisión Legislativa Permanente, según el caso, levantar temporalmente o parcialmente la inmunidad del mismo."

Como podemos observar la inmunidad que consagró el artículo transcrito era de carácter absoluto. Estaba

---

<sup>28</sup>

QUINTERO, César, Derecho..., p. 494.

protegido el Diputado desde el instante en que era elegido hasta que finalizaba su período legislativo de cuatro años. En este sentido el Diputado estaba protegido frente a procesos de carácter penal o de carácter policivo más de los cuatro años del período legislativo. Era tanta la inmunidad que, en materia civil, estaba protegido el Diputado treinta días antes y treinta después del período ordinario de sesiones. El período ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional comprendía desde el primero de octubre hasta el treinta de enero, en los cuatro años del período legislativo. Por consiguiente, civilmente estaba el Diputado protegido desde el primero de septiembre hasta el 2 de marzo de cada período legislativo. Un total de seis meses y días, entre los doce meses del año que civilmente no podía ser procesado, Diputado alguno. Nos pareció muy exagerado este privilegio que se confería a los Diputados a nivel constitucional. El mismo privilegio, con la adecuada variante de que eran veinte días antes y veinte después del período de sesiones, también lo establecieron las Constituciones de 1904 y 1941. Los períodos de sesiones, en ambas Constituciones, eran mucho más reducidos y se celebraban cada dos años. Creemos que la inmunidad que se otorgó en la Constitución de 1946, durante más de los cuatro años del período legislativo en materia penal y policiva, era suficiente. En ambos procesos - penal y

policivo - si era necesario dotar a los miembros del Organo Legislativo de dicho privilegio, por las funciones que realizaban. Pero, haberle dado al Diputado este privilegio durante seis meses al año en materia civil, era inadecuado y además muy exagerado, si tomamos en cuenta que en materia civil existen infinidad de procesos que nada tienen que ver con las funciones que realizaba el Diputado. Existen, asimismo, en materia civil procesos como el de alimentos y los relacionados con la familia, considerados de interés social y por su naturaleza de mucha urgencia, ante los cuales resultaba lamentable que la inmunidad del Diputado, anulaba prácticamente, durante seis meses y días, cualquier proceso justo que se interpusiera.

La parte final del artículo 114 de la Constitución prescribía que el levantamiento de la inmunidad del Diputado procedía cuando había petición de algún Diputado. En consecuencia, a la Asamblea Nacional o a la Comisión Legislativa Permanente, cuando había receso, correspondía considerar la petición del levantamiento de la inmunidad. Resultaba difícil, a juicio nuestro, que un Diputado hiciera tal petición en contra de un colega Diputado. Por lo general la práctica que realizaban los miembros del Organo Legislativo de Panamá y de otros países ha sido la de protegerse frente a intenciones de

esta naturaleza. Aun en los casos en que se presentaban diferencias internas entre varios miembros del Organo Legislador, prevalecía el criterio de protección de sus integrantes frente a intenciones de levantamiento de la inmunidad. Opinamos que más fácil resultaba el cumplimiento de la intención del Constituyente, si se hubiera prescrito que procedía el levantamiento de la inmunidad ante la Asamblea Nacional o ante la Comisión Legislativa Permanente, según el caso, a solicitud de la parte afectada o de oficio. De esta forma, se evitaba el problema que en la práctica crearon los Diputados.

El artículo 114 de la Constitución de 1946, objeto de estos comentarios, no estableció, lo que si establecieron las dos anteriores Constituciones, la de 1904 y la de 1941, con respecto al caso de flagrante delito por parte del Diputado. El artículo 60 de la Constitución de 1904 estableció que, en caso de flagrante delito, el Diputado podía ser detenido y puesto a órdenes de la Asamblea Nacional. Nada dijo aquella Constitución sobre el proceso que había de seguirse, cuando la Asamblea Nacional estuviere en receso. Llamó la atención que el Constituyente en 1904, en el artículo estudiado, usó la palabra "delincuente", para referirse al Diputado detenido en flagrante delito. Dicha palabra no la repitieron las dos Constituciones posteriores. El

artículo 82 de la Constitución de 1941 estableció que una vez detenido el Diputado, en caso de flagrante delito, era puesto a disposición de la Asamblea Nacional, si estaba en sesiones o, en caso contrario, era puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Otra notable diferencia, entre los artículos 60 y 82 de las Constituciones de 1904 y 1941, respectivamente, con el artículo 114 de la Constitución de 1946, fue en lo concerniente al lapso en que se aplicaba la inmunidad. En la Constitución de 1904 la inmunidad comprendió desde los veinte días antes de las sesiones hasta los veinte días después. Las sesiones de la Asamblea Nacional se realizaban cada dos años un por período de 90 días que se iniciaba el primero de septiembre. La inmunidad se extendió a causas penales, policivas y civiles. En la Constitución de 1941, la inmunidad comprendió también desde los veinte días antes y veinte días después de las sesiones. Las sesiones de la Asamblea Nacional se realizaban cada año impar por un período de cuatro meses que se iniciaba el dos de enero. Se extendió también la inmunidad a causas penales, policivas y civiles. Como anteriormente mencionamos, en la Constitución de 1946 la inmunidad en materia civil comprendió treinta días antes y treinta después, del período de sesiones. Las sesiones de la Asamblea Nacional se realizaban todos los años

desde el primero de octubre hasta el treinta de enero siguiente.

Al concluir este punto agregamos que fue realmente lamentable que la Constitución Política de 1946 abusara del privilegio concedido de manera general en todos los Estados demoliberales a los miembros del Organo Legislativo. Extendió demasiado la inmunidad de los Diputados en cuanto a la materia y al tiempo, y sobre todo se guardó silencio sobre los casos de flagrante delito por parte del Diputado.

#### **c.7 Sistema de suplentes**

La Constitución de 1946 estableció el sistema de suplentes en el artículo 106. Determinó dicho artículo que a cada Diputado le correspondían dos suplentes, que eran elegidos de la misma manera y el mismo día que el Diputado. Ambos suplentes debían reemplazar en sus faltas al Diputado, según el orden en que fueron elegidos.

Las Constituciones de 1904 y 1941 establecieron el sistema de suplentes en los artículos 53 y 74 respectivamente. La Constitución de 1904 expresó, en el párrafo final del artículo 53: "Habrá suplentes que

reemplacen a los principales en las faltas absolutas o temporales".

Señaló dicho artículo que habría suplentes, es decir, más de un suplente, pero no especificó la cantidad, como sí lo hizo la Constitución siguiente. No señaló tampoco el carácter personal de las suplencias para con determinado Diputado.

La Constitución de 1941, en el párrafo final del artículo 74, decía: "Por cada Diputado se elegirán dos suplentes, los cuales reemplazarán a los principales en sus faltas absolutas o temporales".

El artículo 106 de la Constitución de 1946, en el párrafo tercero decía: "A cada Diputado le corresponden dos suplentes elegidos de igual modo y el mismo día, los cuales le reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección".

Dicho artículo especificó que dos eran los suplentes que se elegían. Pero decía: "A cada Diputado", y no: "Por cada Diputado". Esta corrección fue hecha en el Acto Legislativo No. 1 de 24 de octubre de 1956, que reformó dicho artículo. Al señalar que los suplentes correspondían "a cada Diputado" reafirmó el carácter

personal de las suplencias. Agregamos que el carácter personal de las suplencias se estableció a partir de las reformas constitucionales de 1956. A determinado Diputado le correspondía determinados suplentes.

#### **c.8 Salario devengado**

Con respecto al salario de los Diputados, la Constitución de 1946 señalaba en el artículo 116 que los Diputados devengaban un sueldo anual y que sólo percibían gastos de representación cuando eran convocados por el Ejecutivo a sesiones extraordinarias. Se exceptuaban aquellas sesiones en que se ejercían funciones judiciales. Agregaba, en la parte final dicho artículo, que era la ley la que señalaba la cuantía y sueldo de dichas asignaciones y que sus aumentos o disminuciones eran efectivos después de terminar el período de la Asamblea que los aprobaba.

Como hemos dicho anteriormente, hasta 1932 los Diputados a la Asamblea Nacional sólo devengaron sueldo durante los tres meses de los períodos de sesiones, (Del 1 de septiembre al 1 de diciembre). Dichas sesiones se realizaban cada dos años.

Desde 1932 se consagraron dos categorías de sueldos



uno para los períodos de sesiones y otro para los recesos legislativos.

Mediante el Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre de 1956, que reformó el artículo 116 de la Constitución de 1946, y se otorgó a los Diputados un salario anual, distribuido en los doce meses. La Ley 29 de 1956 dio a los Diputados un salario mensual de B/.750.00 y para gastos de representación que sólo podían cobrarse cuando había sesiones extraordinarias, un monto de B/.1,000.00. Se mantuvo ese sueldo y esa cantidad para gastos de representación hasta la vigencia de la Ley 17 de 1964, que fijó el sueldo mensual igual que la ley anterior, en B/.750.00, pero adicionó B/.250.00 mensuales de viáticos. El total del salario del Diputado fue de B/.1,000.00 mensuales. Se mantuvo ese salario hasta 1968, fecha en que por última vez se eligieron en Panamá Diputados.

#### **c.9 Período de ejercicio de la función representativa**

La función representativa, a juicio nuestro, tuvo durante la vigencia de la Constitución de 1946, dos períodos, uno normal y otro excepcional o transitorio.

a) Período Normal. Este período se estableció en

el artículo 108 de la Constitución de 1946. Dicho artículo estableció que, tanto los Diputados como sus suplentes, habían sido elegidos para un período de cuatro años. A partir del período 1948 - 1952, dicha disposición constitucional se cumplió plenamente.

b) Período excepcional o transitorio. A juicio nuestro el período excepcional o transitorio lo tuvieron los Constituyentes que aprobaron la Constitución de 1946. No tuvieron los cuatro años de función representativa. Iniciaron su período el quince de junio de 1946 y lo culminaron el treinta de septiembre de 1948. Es decir, dos años y tres meses y medio. Por esa causa, consideramos que fue de carácter excepcional o transitorio.

#### d. Reuniones de la Asamblea Nacional

Dos fueron las clases de reuniones que la Asamblea Nacional realizó siempre desde su origen. La Reunión ordinaria y las reuniones extraordinarias.

##### d.1 Reunión ordinaria anual

Fue la Constitución de 1946, en el artículo 109, la

que por primera vez estableció en Panamá que las sesiones ordinarias se realizaban todos los años. Las anteriores Constituciones de 1904 y 1941 fijaron las reuniones ordinarias cada dos años. El artículo 109 de la Constitución de 1946 prescribió que la Asamblea Nacional se reunía por derecho propio, sin convocatoria previa, en la capital de la República, desde el primero de octubre hasta el treinta de enero siguiente, en los cuatro años del período legislativo.

De acuerdo a lo que estableció la Ley 58 de 2 de febrero de 1967, que consagró el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, había sesiones ordinarias todos los días, exceptuando los sábados, los domingos, días feriados y aquellos en que justificadamente la Asamblea Nacional resolvía no celebrarla. De lunes a jueves las sesiones se realizaban de tres de la tarde a siete de la noche. Los viernes las sesiones se realizaban de nueve de la mañana a la una de la tarde. Había, cuando la Asamblea lo acordaba, sesiones nocturnas, desde las nueve de la noche hasta las doce de la noche. Para continuar después de esa hora se requería la mayoría absoluta de votos de los Diputados.

## **d.2 Reuniones extraordinarias**

El artículo 111 de la Constitución de 1946 consagró que el Ejecutivo podía convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias por el tiempo que él señalaba y para tratar exclusivamente los asuntos que él le sometía. Es importante comentar que solamente El Ejecutivo tenía la facultada de convocar a reunión extraordinaria a la Asamblea Nacional. De acuerdo al Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, el mismo horario señalado anteriormente para las sesiones ordinarias, se aplicaba para las sesiones extraordinarias.

Fuera de esas horas reglamentarias había sesiones extraordinarias cuando la Asamblea o a solicitud de su Presidente lo acordaban, por alteración del orden público o por urgencia nacional. Cuando la Asamblea lo acordaba, las sesiones eran permanentes y duraban el tiempo necesario, mientras existiera quorum.

## **e. Comisión Legislativa Permanente**

La Constitución de 1946 creó, por vez primera en Panamá, la Comisión Legislativa Permanente. La estableció en sus artículos 122 y 123. Originalmente estaba compuesta por cinco miembros y un suplente. Luego

de la reforma constitucional de 1956, mediante el Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre de 1956, se reformaron los artículos 122 y 123. A partir de esa fecha se estableció que la Comisión Legislativa Permanente estaba formada por siete miembros principales y siete suplentes. Tres días antes de terminar la legislatura ordinaria la Asamblea Nacional debía elegir entre los Diputados seis miembros de la Comisión Legislativa Permanente. El otro miembro, para completar los siete, era el último Presidente de dicha legislatura ordinaria.

La Comisión funcionaba desde el momento de la clausura de la legislatura ordinaria, hasta el día anterior a la instalación de la siguiente legislatura.

Carlos Bolívar Pedreschi, sobre el particular nos comenta:

"La Constitución tiene previsto para el período de receso de la Asamblea Nacional la existencia de una agencia especial a la que le confía el cumplimiento y despacho de determinados asuntos. Esta agencia viene a representar al Órgano Legislativo mientras esté en receso y se le distingue con el nombre de Comisión Legislativa Permanente."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> PEDRESCHI, Carlos Bolívar, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Ediciones Guadarrama, Madrid, España, 1965, pp. 220 y 221.

La Constitución anterior, la de 1941, estableció en el artículo 79 la "Comisión Permanente". La elegía la Asamblea Nacional entre sus miembros que eran cinco en total. Su finalidad era asesorar al Presidente de la República cuando él lo solicitaba.

Cesaba en sus funciones cuando la Asamblea Nacional se reunía en sesiones ordinarias. Indudablemente que dicha "Comisión Permanente" no reunía los requisitos de lo que en el Derecho Constitucional contemporáneo se ha llamado "Comisión Permanente del Parlamento"<sup>30</sup> En el Derecho Constitucional panameño fue a partir de 1946 que existió una verdadera Comisión Legislativa Permanente.

La "Comisión Permanente" de la Constitución de 1941 no tenía la facultad de participar, cuando la Asamblea le otorgaba facultades extraordinarias en sus recesos al Presidente, en la elaboración de los decretos-leyes. No tenía, pues, ninguna otra facultad que la de asesorar al Presidente, cuando éste así lo solicitaba.

En cuanto a la forma en que se elegían los miembros, el artículo 122 de la Constitución de 1946 en su parte final contenía tres reglas sobre el procedimiento de elección.

---

<sup>30</sup>

QUINTERO, César, Derecho..., p. 634.

La primera regla decía que el número total de los Diputados se dividía por el número de miembros de la comisión que se iba a elegir. El resultado se denominaba cuociente de elección.

Si tomamos a manera de ejemplo un determinado período legislativo con cuarenta y dos miembros a la Asamblea Nacional, dividimos los cuarenta y dos Diputados entre los siete miembros que se tenía que escoger para la Comisión, dando como resultado que seis era el cuociente de elección.

La segunda regla estableció que cada Diputado votaba en una sola papeleta por un principal y un suplente. Se declaraban electos los que lograban cuando menos el número de votos igual al cuociente de elección.

La tercera y última regla estableció que sí, después de adjudicadas las representaciones, quedaba alguna sin adjudicarse por no haber logrado el cuociente de elección, se declaraba electo al que había logrado mayoría de votos. En caso de empate decidía la suerte.

#### **f. Período en que rigió la Constitución de 1946**

La Constitución de 1946, que entró en vigencia el

primero de marzo de 1946, rigió formalmente hasta el once de octubre de 1972, pero fue de hecho derogada el once de octubre de 1968, cuando ocurrió el golpe de Estado.

### f.1 Derogación de hecho

Con el advenimiento del golpe de Estado, el once de octubre de 1968, efectuado por la Guardia Nacional, se inició un período de facto hasta el once de octubre de 1972. Muchas de las disposiciones que establecía la Constitución de 1946 fueron violadas y en algunos casos ignoradas. Todo ello fue producto del gobierno de hecho, que existió hasta el once de octubre de 1972, en que se institucionalizaba el gobierno cívico-militar, a través de la nueva Constitución de 1972. Fueron tan ignoradas las disposiciones de la Constitución de 1946, que no somos pocos los que afirmamos que la misma fue derogada de hecho desde el once de octubre de 1968. Sin embargo formalmente la misma continuó rigiendo y jurídicamente el gobierno decía que la tomaba como base. El profesor César A. Quintero, nos comenta:

"El 11 de octubre de 1968 fue derrocado por tercera vez el Presidente Arnulfo Arias. En esta ocasión la Guardia Nacional asumió el poder; y, aunque no derogó formalmente la Constitución de 1946, estableció un gobierno militar revolucionario que legisló durante cuatro años por medio de lo que en Panamá se



denomina Decretos de Gabinete."<sup>31</sup>

## f.2 Derogación Formal

Mediante el escogimiento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en 1972, el gobierno cívico-militar inició el tránsito de un gobierno de facto a un gobierno de iure, mediante la aprobación de una nueva Constitución.

La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos aprobó, en septiembre de 1972, el texto definitivo de la nueva Constitución Política de Panamá de 1972, que empezó a regir el once de octubre de ese año. Fue, pues, a partir de ese día en que se derogó formalmente la Constitución de 1946.

## 4. Sobre la génesis de la Constitución de 1972

Después del golpe militar de 1968 el General Torrijos comprendió que debía crear una nueva Constitución que le permitiera darle vida jurídica a un gobierno que nació producto de un Golpe de Estado. No le era posible gobernar manteniendo la Constitución de 1946

---

<sup>31</sup> QUINTERO, César, "La Jurisdicción Constitucional en Panamá", separata de la Revista Lex No. 10, Panamá, 1978, p. 30.

cuya organización política se dirigía hacia la fortificación de un sistema pluralista, electoral con partidos políticos y participativo. El General Torrijos necesitaba una organización jurídica política diferente y cónsona con un estilo muy personal de gobernar, inspirado por él mismo.

El 11 de octubre de 1968 la Guardia Nacional (Fuerzas Armadas) efectuó un golpe de Estado contra el Gobierno Constitucional que presidía Arnulfo Arias Madrid, quien diez días antes - el primero de octubre - había tomado posesión del cargo de Presidente de la República de Panamá. Arias había ascendido por tercera vez a la Presidencia de la República mediante elecciones populares que se celebraron en un permanente clima de violencia política. Hubo diversas consideraciones sobre dicho proceso electoral, algunos lo consideraron como profundamente controvertido y por esto fue marco de extensos debates. El abogado panameño Juan Materno Vásquez opina así:

"En las elecciones de 1968, fueron candidatos el Ingeniero David Samudio, por el partido en el poder y el Doctor Arnulfo Arias Madrid, por la oposición. Y en unas elecciones calificadas como las más desmoralizadoras de los valores nacionales, familiares y políticos, resultó electo el Doctor

Arnulfo Arias Madrid".<sup>32</sup>

Al comentar las causas que determinaron el Golpe de Estado del Once de Octubre de 1968, Carlos Bolívar Pedreschi, sostiene que dos fueron las causas:

"a) La causa inmediata está representada en el gran desarraigo social de los partidos tradicionales, desarraigo este que sobrevino como resultado de la gran descomposición, deterioro e incapacidad política exhibidos por los partidos tradicionales. Este desarraigo creó un vacío político para los golpistas al anticiparle la seguridad de que podían dar el golpe en la tranquilidad de que no serían muchos los dispuestos a morir por sus partidos ni por sus líderes, como en efecto ocurrió.

b) La causa inmediata está representada en los cambios ordenados en la Guardia Nacional en los primeros días de octubre de 1968, por el Presidente recién electo".<sup>33</sup>

Sostenemos que evidentemente Panamá se vio sacudida por hechos bastante lamentables durante el proceso electoral de 1968. Mas esta inquietud no sólo la había vivido la Nación en ese proceso electoral, sino en muchos otros procesos electorales de años anteriores. Por ello,

---

<sup>32</sup> VASQUEZ, Juan Materno. Consideraciones en Torno a los Partidos Políticos Panameños. Ediciones del Poder Popular, Panamá, 1978, pág.10.

<sup>33</sup> PEDRESCHI, Carlos Bolívar. Asamblea Constituyente y Realidad Nacional, Imprenta Ziur, S.A., Panamá, 1980, pág.6.

consideramos que sostener que el único factor que determinó el Golpe de Estado de 1968, fue la realización de elecciones fraudulentas, es caer en un error de apreciación. Elecciones controvertidas o como muchos opinan, fraudulentas, han sido consideradas varias en la vida republicana panameña. Si esa fuera la causa se hubiesen podido analizar bajo tal óptica la existencia de muchísimos Golpes de Estado en Panamá. Por tanto, no compartimos el criterio de quienes consideran el proceso electoral de 1968 como la causa única que generó el Golpe de Estado de 1968; consideramos que los procesos electorales panameños en general - no sólo el de 1968 nada más - han resultado altamente controversiales. A nuestro juicio, fue el proceso electoral de 1968 una de las varias causas, pero no la única, que provocó el alzamiento militar de 1968. A esa causa se sumaron otras razones que a mi modo de ver, incidieron más directamente sobre dicho Golpe de Estado, como la ineficacia de los partidos políticos y su profundo distanciamiento popular y el creciente sentimiento de reproche de la ciudadanía contra la política y los políticos, fenómeno que empieza - quizá con otras consecuencias - a aflorar en toda América hispana. Ahora bien, los cambios ordenados por el recién electo Presidente de la República Arnulfo Arias Madrid dentro de la Guardia Nacional también se sumaron a los factores que lo provocaron. Pedreschi considera -

opinión que compartimos - el resquebrajamiento de los partidos políticos como "factor predisponente del Golpe de Estado" y a los cambios que el Presidente Arias ordenó dentro de la Guardia Nacional "factores desencadenantes de dicho golpe".<sup>34</sup>

El Once de Octubre de 1968, al asumir el poder la Guardia Nacional de Panamá mediante el Golpe de Estado contra el Presidente Arias, conformó la Junta Provisional de Gobierno, integrada por dos de los más altos miembros de esa institución. Como Presidente de la Junta, se nombró al Coronel José María Pinilla y como miembro al Coronel Bolívar Urrutia. La proclama del Gobierno Provisional decía, que asumía la representación nacional, confiando en el concurso del pueblo como elemento indispensable para lograr la regeneración moral del Estado Panameño; que eliminaba la Asamblea Nacional y que ejercería las funciones legislativas por medio de Decretos de Gabinete. Asimismo, manifestaba que el Organo Ejecutivo lo conformaban dos ciudadanos, Presidente y Miembro de la Junta Provisional de Gobierno, a quienes había designado la Guardia Nacional y cuyas funciones ejercerían con el respectivo Ministro.

---

<sup>34</sup> PEDRESCHI, Carlos Bolívar. Contenido, Sentido y Destino de las Reformas Constitucionales. Conferencia dictada en el Colegio Nacional de Abogados de Panamá el 16 de octubre de 1978.

Por ser un documento histórico de importancia, transcribimos el texto completo de dicho Estatuto:

## **EL GOBIERNO PROVISIONAL**

### **CONSIDERANDO:**

Que al asumir la representación nacional el Gobierno Provisional lo hace confiando en el concurso del pueblo, elemento indispensable para lograr la regeneración oral del Estado Panameño;

Que el Gobierno cuenta con el debido acatamiento de la Fuerza Pública y dispone, por lo tanto de poder suficiente para asegurar la paz y el orden público y para proteger la vida y los bienes de todos los habitantes del territorio nacional;

Que la acción del Gobierno debe encauzarse hacia el logro de la restauración moral de la República como eje de su desarrollo económico, social y político, propósito para cuya realización necesita tener las facultades para realizar todos los actos de Gobierno indispensables, incluso los de carácter legislativo;

Que es intención del Gobierno obtener la participación de los sectores más representativos del pueblo panameño en la preparación y adopción de las medidas más importantes;

Que la garantía de la inmovilidad de los miembros del Organo Judicial debe ser mantenida como medio irremplazable para lograr la plena vigencia del derecho cuya permanente violación ha sido una de las principales causas de los males que afligen a la República;

Que debiendo regirse el Gobierno por lo que prescribe el Estatuto del Gobierno Provisional y la Constitución Nacional, resulta imprescindible contar con una Corte Suprema de Justicia cuyos miembros hayan jurado acatamiento a aquellas normas;

Que la República mantendrá el cumplimiento estricto de los compromisos contraídos;

Que para el caso de acefalía es preciso establecer la forma en que se procederá al reemplazo del Presidente.

Por todo ello:

El Gobierno Provisional, a fin de cumplir con los objetivos del movimiento y en ejercicio del poder de que se ha investido, estatuye:

**Artículo 1º:** El Organo Ejecutivo lo constituirán dos ciudadanos que, con los títulos de Presidente y de Miembro de la Junta Provisional de Gobierno, ha designado la Guardia Nacional, cuyas funciones ejercerán con el respectivo Ministro.

**Artículo 2º:** La Junta Provisional de Gobierno ajustará su cometido a las disposiciones de este Estatuto, a las de la Constitución Nacional y las leyes y decretos dictados en su desarrollo.

**Artículo 3º:** La Junta Provisional de Gobierno respetará todas las obligaciones Internacionales contraídas por la República de Panamá.

**Artículo 4º:** Todas las funciones que la Constitución señala a la Asamblea Nacional serán ejercidas mediante la expedición de Decretos de Gabinete, a excepción de las establecidas en el Artículo (sic) de la Constitución.<sup>35</sup>

**Artículo 5º:** A efectos de contar con el más idóneo asesoramiento para el ejercicio de las facultades legislativas, el presidente de la Junta Provisional acudirá a los organismos permanentes o transitorios que la Ley establezca.

**Artículo 6º:** Los Magistrados designados para integrar la Corte Suprema de Justicia y los actuales miembros de los Tribunales y Jueces gozarán de las garantías que establece el Artículo 7 en la Constitución Nacional.

---

<sup>35</sup> El Artículo de la Constitución cuyo número no aparece en la Gaceta Oficial era el 119 de la Constitución de 1946 referente a las funciones judiciales de la Asamblea Nacional.

**Artículo 7º:** En caso de ausencia del país del Presidente de la Junta Provisional de Gobierno lo reemplazará el otro integrante de la misma. En caso de incapacidad o muerte del Presidente o del Miembro de la Junta Provisional de Gobierno, su sucesor será designado de común acuerdo por los Comandantes Jefes de la Guardia Nacional.<sup>36</sup>

Con este estatuto se gobernó a la República de Panamá a partir del 11 de octubre de 1968 hasta el 11 de octubre de 1972 en que se promulgó la Constitución Política de 1972, la cuarta del Estado Panameño. Es importante señalar que la Junta Provisional de Gobierno abolió la existencia de los partidos políticos mediante el Decreto de Gabinete N°58 de 3 de marzo de 1969.<sup>37</sup> Que una vez asumió el poder, suspendió las garantías constitucionales, hasta que, mediante Decreto de Gabinete N° 341 de 31 de octubre de 1969 <sup>38</sup>, las volvió a restablecer en todo el país con excepción del derecho de reunión en las Ciudades de Panamá y Colón. Se mantuvo vigente dicho Decreto de Gabinete hasta el 13 de diciembre de 1977. Sin embargo, Dulio Arroyo Camacho considera que el derecho de reunión de las Ciudades de Panamá y Colón sólo estuvo suspendido durante cuatro años, hasta el 11 de octubre de 1972, cuando entró en

---

<sup>36</sup> GACETA OFICIAL N° 16, 221; Panamá, 17 de octubre de 1968.

<sup>37</sup> GACETA OFICIAL N°16,324, Panamá, 7 de marzo de 1969.

<sup>38</sup> GACETA OFICIAL N°16,430, Panamá, 5 de noviembre de 1969.



vigencia la nueva Constitución.<sup>39</sup> Asimismo, el nuevo gobierno tipificó el delito de subversión del orden público, en donde el juzgamiento correspondía al Organo Ejecutivo, sin participación alguna de miembros del Organo Judicial; fue establecido en el Decreto de Gabinete 342 de 31 de octubre de 1969.<sup>40</sup> También se arrogó el Organo Ejecutivo, exclusivamente, la facultad de juzgar a quien difundiera por cualquier medio de comunicación, información falsa no autorizada, o que fuera de naturaleza calumniosa o injuriosa. Se estableció así en el Decreto de Gabinete N°343 de 31 de octubre de 1969.<sup>41</sup> Para el delito de subversión del orden público las sanciones establecidas dependían de la gravedad del hecho cometido, pero podían llegar hasta quince años de prisión. Para el delito de difundir por cualquier medio de comunicación, información falsa, no autorizada o de origen calumnioso o injurioso, la sanción podía consistir en multas o prisión de tres meses a un año. El Decreto de Gabinete que estableció el delito de subversión del orden público, estuvo vigente hasta el 13 de diciembre de 1977.

---

<sup>39</sup> ARROYO, Dulio. El Sistema de Gobierno existente en Panamá, luego de las últimas Reformas a la Constitución Nacional, Talleres Diálogo, Panamá, 1980, p.15.

<sup>40</sup> GACETA OFICIAL N°16,480, Panamá, 5 de noviembre de 1969.

<sup>41</sup> GACETA OFICIAL N°16,480, Panamá, 5 de noviembre de 1969.

Con la consolidación en el Poder del Gobierno Militar, sus líderes comprendieron que era necesario propiciar el cambio en la forma de gobierno; de un gobierno de hecho, de facto, a un gobierno de derecho, de iure. Por ello, el General Omar Torrijos H., Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional y quien detentaba el poder anunció el 11 de octubre de 1971, la nominación de veinticinco ciudadanos que integraron La Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitucional Política. Pese a que la Comisión era de reformas a la Constitución Política de 1946, dichos comisionados redactaron un proyecto de nueva Constitución Política del Estado Panameño. Los veinticinco ciudadanos nombrados en el Decreto de Gabinete N° 214 de 11 de octubre de 1971 fueron:

Acosta, Julio César

Ahumada, Adolfo

Araúz, Reina Torres de

Beleño, Joaquín

Broce V., Elpidio

Boyd P., Augusto Samuel

Calzadilla, Carlos

De la Guardia E., Eduardo

Espino, Moisés E.

Franco Herrera, José

García S., Ismael

Guiraud, Hugo H.  
González J., Rodrigo  
Jaén M., Marcelino  
Melo, Arturo D.  
Murgas, Rafael  
Picard Amí, Miguel Angel  
Puello Araúz, Roberto  
Reynolds, Humberto  
Rodríguez, Ricardo Alonso  
Roquebert J., Jaime A.  
Royo Sánchez, Aristides  
Russo, Ana Lescure de  
Segura M., Luis A.  
Sieiro Murgas, Ramón

La Comisión de Reformas Revolucionarias de la Constitución Política, estuvo presidida por Marcelino Jaén y fue Secretario General Carlos Calzadilla.

Con la finalidad de someter a consideración el proyecto de nueva Constitución, elaborado por la aludida comisión, se llamó a elecciones generales en el país que se realizaron el 6 de agosto de 1972. En esta nueva Constitución se creó un organismo único - tanto por su conformación como por sus funciones - en el Derecho Constitucional Panameño: La Asamblea Nacional de

Representantes de Corregimientos. El nuevo organismo quedó integrado por quinientos cinco Representantes de Corregimientos, a razón de uno por cada Corregimiento del país. El mismo Decreto de Gabinete N° 214 de 11 de octubre de 1971, que creó la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Política, facultó al nuevo organismo, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, para aprobar o improbar con o sin modificaciones el Proyecto de nueva Constitución Política del país, que a su consideración presentó la aludida Comisión de Reformas Revolucionarias. Es necesario agregar que, para las elecciones de los quinientos cinco Representantes de Corregimientos, no hubo participación de los partidos políticos que continuaban abolidos, como ya mencionamos, por el Decreto de Gabinete N° 58 de 3 de marzo de 1969.

Sobre la facultad concedida a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, de aprobar o no, con o sin modificaciones, el Proyecto de Constitución, facultad concedida en el Decreto de Gabinete N° 214 de 11 de octubre de 1971, Dulio Arroyo, nos dice que:

"No obstante, dicho organismo, por sí y ante sí, se convirtió en ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, y procedió a dictar una nueva Constitución, asumiendo en esta forma una representación que no tenía, y al mismo tiempo, excediendo las facultades que el

referido Decreto de Gabinete le había otorgado". <sup>42</sup>

Una vez lograda la integración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, ésta, durante un mes discutió el Proyecto de Constitución, desde el 11 de septiembre hasta el 11 de octubre de 1972.

La Cuarta Constitución Política del Estado Panameño empezó a regir el 11 de octubre de 1972 y con ella una nueva estructura del Organo Ejecutivo panameño. Estructura que se mantuvo vigente hasta el 24 de abril de 1983 fecha en la que mediante un referéndum nacional se aprobaron sustanciales reformas a la Constitución, provocadas, sin lugar a dudas, por la inesperada muerte del General Torrijos dos años antes.

#### **B. ASPECTOS RELEVANTES DEL SISTEMA POLITICO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCION DE 1972**

Después de promulgada la Constitución Política de 1972, esta ha regido paradójicamente para situaciones políticas totalmente desímiles y contradictorias y ha tenido un curioso e interesante desarrollo.

Para explicar mejora tal fenómeno, hemos dividido estos

---

<sup>42</sup> ARROYO, Dulio, op. cit., p.17.

períodos en tres: 1. Sistema Político que rigió en Panamá de 1972 a 1983, 2. Sistema Político producto de las reformas constitucionales de 1983, y 3. Sistema Político después de la invasión de 20 de diciembre de 1989. Veamos cada uno de estos períodos en los que ha regido la Constitución de 1972.

**1. Sistema Político que rigió en Panamá de 1972 hasta 1983**

Como ya hemos dicho, mediante Decreto de Gabinete N° 214 de 11 de octubre de 1971, expedido por la Junta Provisional de Gobierno, se creó la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución y se convocó a elecciones para el escogimiento de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. La Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución entregó, el 11 de septiembre de 1972, a consideración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos - reunida en función constituyente - el Proyecto de Constitución Política del país. Durante un mes se discutió el Proyecto y el 11 de octubre de 1972, entró a regir la Cuarta Constitución Política del país.

La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos aprobó, como precepto transitorio, por un período de seis años, el artículo 277 de la Constitución

Política que decía:

"Se reconoce como Líder Máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario, se le otorga, por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Coordinar toda la labor de la Administración Pública; nombrar separar libremente a los Ministros de Estado y a los miembros de la Comisión de Legislación; nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los Directores Generales de las Entidades Autónomas y Semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución, la Ley y el Escalafón Militar. Nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.

El General Omar Torrijos Herrera, tendrá además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo Nacional de Legislación y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales."

Dicho artículo estuvo vigente desde el 11 de octubre de 1972 hasta el 11 de octubre de 1978. Tanto la forma,

como el contenido del precitado artículo constituyeron algo único y sorprendente en el Derecho Constitucional panameño. Por cuanto fue la primera vez en la historia del país que ciudadano alguno concentrara tanto poder y sobre todo que sus amplias y hegemónicas funciones llevaban su propio nombre y de esta forma elevadas con rango constitucional. Igualmente, pudiéramos decir que en el Derecho Constitucional hispanoamericano, ha sido uno de los pocos casos que se conocen hasta el presente.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Precedentes parecidos los encontramos en Haití y Cuba. Si bien Haití no es parte de iberoamérica es importante anotar que, en Haití existió en la época de Duvalier la Constitución de 1964 que en el artículo 196 decía:

"Dado que el ciudadano Doctor Francisco Duvalier, Jefe Supremo de la Nación Haitiana, ha provocado, por primera vez desde 1804, una toma de conciencia nacional, por medio de un cambio radical en Haití, tanto desde el punto de vista político como económico, social, cultural y religioso, y con el fin de asegurar, las conquistas y permanencia de la Revolución Duvalierista bajo el estandarte de la unidad nacional queda elegido Presidente vitalicio" (El subrayado es nuestro).

En otro artículo, el 197, ordinal 12 decían:

"Por haberse constituido de esta forma en el líder indiscutible de la Revolución, apóstol de la Unidad Nacional, digno heredero de los Fundadores de la Nación Haitiana, Renovador de la Patria y haber merecido el ser aclamado incondicionalmente por la inmensa mayoría del pueblo como Jefe de la Comunidad Nacional, sin limitación a su mandato. El ciudadano doctor Francisco Duvalier elegido Presidente de la República ejercerá vitaliciamente sus altas funciones." (El subrayado es nuestro). (Ver MARINAS OTERO, Luis, Las Constituciones de Haití, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1968, p. 677 y 679.

Asimismo, la Constitución de Cuba de 1976 en el prólogo; entre otras cosas, dice:



Con la vigencia de ese artículo, se violentó el clásico principio de separación de los poderes. Se otorgó a una sola persona el control de los Organos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Algunos consideran que el control en manos de una sola persona de los tres Organos del Estado, se debió a la novedosa y también sorprendente fórmula que consagró el artículo 2 de la Constitución Política de Panamá de 1972, cuando preceptuaba que los tres Organos del Estado - actuaban en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública-. Nunca antes en la historia política del país, ciudadano alguno acaparó de derecho y de hecho, tanto poder en sus manos. Precedentes como el de Panamá son escasos en el Derecho Constitucional hispanoamericano son pocos los casos donde elevan a nivel constitucional y con nombre propio el otorgamiento de absolutos poderes en el Estado.

---

"Decididos a llevar adelante la Revolución triunfadora del Moncada y del Granma, de la Sierra y de Girón encabezada por Fidel Castro que sustentada en la más estrecha unidad de todas las fuerzas revolucionarias y del pueblo, conquistó la plena independencia nacional, estableció el poder revolucionario, realizó transformaciones democráticas, inició la construcción del socialismo y, con el Partido Comunista al frente, la continúa con el objetivo de edificar la sociedad comunista". (El subrayado es nuestro). Ver Constitución de la República de Cuba, Editada por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976, p. 12.

Aunque durante esos seis años al General de Brigada Omar Torrijos Herrera se le denominó "Jefe de Gobierno", la Constitución Política en el artículo 277, no lo designaba como tal. Se reconocía en dicho artículo "como Líder Máximo de la Revolución Panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante en Jefe de la Guardia Nacional". Fue el General Torrijos un caso único, ya que sus funciones no se encuadraron en ninguna denominación conocida. El término "Jefe de Gobierno" fue incorrecto; su origen y uso es propio de los sistemas parlamentarios, donde existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno y donde este último proviene y debe sus actuaciones al Parlamento. Nada más alejado de lo que se quiso hacer en Panamá. Al General Torrijos se le otorgaron técnicamente todas las funciones de Jefe de Gobierno, pese a que jurídicamente, a opinión nuestra, esto no fue correcto. El término con el que se le designaba fue inadecuado e incorrectamente usado en Panamá, por tener Panamá un sistema presidencial. Por tanto, consideramos que resulta imposible definir en un término jurídicamente adecuado las funciones que se otorgaron al General Torrijos. Hay quienes sostienen que se trató de un singular caso de dictadura constitucional o simplemente como él definió de una "dictadura con cariño". Dúlio Arroyo Camacho lo explica como "Ejecutivo bicéfalo" y aduce esto porque las funciones de Presidente

de la República, considera, le fueron atribuidas por el mencionado artículo al Comandante Jefe de la Guardia Nacional, quien en efecto las ejerció "mientras el primero quedó convertido en una mera figura decorativa".<sup>44</sup>

Opinamos que el General Torrijos tuvo dominio jurídico sobre los tres Organos del Estado; porque en el Organo Judicial nombraba a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a sus respectivos suplentes, para un período de diez años, que empezó el primero de enero de 1973. Dichos nombramientos fueron aprobados por el Consejo de Gabinete, organismo en que la mayoría de sus miembros, -los Ministros de Estado-, eran nombrados y separados libremente por el General Torrijos. Acaparó para si mismo las funciones del Organo Ejecutivo porque nombraba y separaba libremente a los Ministros de Estado, a los Directores Generales de Entidades Autónomas y Semiautónomas; nombró al Contralor General y al Subcontralor General de la República que de acuerdo al artículo 163, numeral 8 de la Constitución, le correspondía nombrar al Ejecutivo; nombraba a los Jefes y Oficiales de la Guardia Nacional; el Procurador General de la Nación y al Procurador de la Administración. Por si todo esto fuera poco, tuvo la facultad de acordar la

---

<sup>44</sup> ARROYO, Dulio, op. cit., p.24.

celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores; además, era el Coordinador de toda la labor de la Administración Pública.

Dirigió el Organo Legislativo por la forma como estaba estructurado el Consejo Nacional de Legislación - antes de la Reforma Constitucional de 1978 - pues era el General Torrijos quien nombraba a los Comisionados de Legislación. Además, el General Torrijos tenía facultades legislativas, porque podía asistir con voz y voto a las deliberaciones del Consejo Nacional de Legislación. A la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, Consejos Provinciales de Coordinación y Juntas Comunales, podía asistir con derecho a voz. Interesante comentario sobre la repercusión política que tuvo el artículo 277 de la Constitución Nacional nos lo hace Juan Materno Vásquez así:

**"El Estado Nacional panameño ha carecido de vitalismo institucional porque los hombres de Estado panameños, salvo excepciones muy contadas, son irrespetuosos de la institucionalidad. La tónica de nuestra praxis gubernamental, sin excepciones y hasta el día de hoy, es la de subrogar el funcionamiento de las instituciones fundamentales por la voluntad personal. Y el caso más notable es el artículo 277 - transitorio de la Constitución de 1972, en el cual se otorgaron atribuciones especiales (poderes) para actos de gobierno, tradicionalmente atribuidos al Presidente de la República, "al General**

Omar Torrijos Herrera, Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional.

Dichas atribuciones especiales convirtieron al General Torrijos en Jefe de Gobierno, por un período de seis (6) años, viniendo a constituir un caso único en el Constitucionalismo Panameño".<sup>45</sup>

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entidad de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) en el informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá, expresó, refiriéndose al artículo 277 de la Constitución y al General Torrijos que dicho artículo "le otorgaba el control de la República".<sup>46</sup>

Carlos Bolívar Pedreschi al comentar el aludido artículo 277 - Transitorio - de la Constitución dice:

"La propia Constitución Nacional que es lo más nacional que puede pretenderse dentro de la normatividad jurídica de cualquier Estado, dejó de ser nacional, para convertirse en una Constitución tan personal que incluyó en uno de sus artículos el nombre de su dueño, para

---

<sup>45</sup> VASQUEZ, Juan Materno, Teoría del Estado Panameño, p.263.

<sup>46</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, Capítulo VIII, p.107.

mejores señas." <sup>47</sup>

A juicio nuestro, fue completamente inadecuada la vigencia del artículo 277 de la Constitución Política. Ello lo manifestamos basándonos en un estricto sentido jurídico-político, ya que comprendemos perfectamente que con o sin el artículo 277, el General Omar Torrijos Herrera tenía en sus manos los factores reales del poder en Panamá. Sin embargo, opinamos que debió buscarse una fórmula jurídica más adecuada, más cónsona con el Derecho Constitucional la Ciencia Política con la historia y con los precedentes, que no violentara de manera brutal, como lo hizo dicho artículo, el orden institucional del Estado panameño. Lamentablemente, la fórmula que buscaron los constituyentes panameños de 1972, los hizo errar frente a las doctrinas constitucionales universales; y a juicio de muchos críticos inconformes los hizo responsables ante el juicio sagrado de la historia. El artículo 277 de la Constitución Política fue aprobado para que rigiera de manera transitoria en el país. Así rigió desde el 11 de octubre de 1972 hasta el 11 de octubre de 1978. Durante ese período de seis años, determinadas funciones que constitucionalmente se establecían como propias del

---

<sup>47</sup> PEDRESCHI, Carlos Bolívar. "De la Crisis Nacional a las Reformas de 1983 en FABREGA, Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional e Panamá, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1976, p.708.

Organo Ejecutivo, fueron vulneradas por la existencia del artículo 277 de la Constitución Política. Cuando el 11 de octubre de 1978 dejó de regir el artículo mencionado y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos eligió un nuevo Presidente de la República, éste adquirió jurídicamente las facultades que su antecesor nunca tuvo, puesto que gran cantidad de sus facultades las cercenó el citado artículo 277.

Fue la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la que creó y aprobó el artículo 277 de la Constitución Nacional. Con relación a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos este artículo le concedió derecho a voz al General Omar Torrijos Herrera en este organismo. En los otros dos niveles en que el Representante de Corregimiento actuaba, el General Torrijos, tuvo derecho a voz: en los Consejos Provinciales de Coordinación y en las Juntas Comunales. Consideramos que en estos organismos, incluso en el mismo pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por la poca importancia de sus funciones, resultó innecesario para el General Torrijos tener más derecho que el simple derecho a voz. Confirmamos esto, cuando observamos que en otras entidades tuvo derecho a voz y voto: en el Consejo Nacional de Legislación y en el Consejo de Gabinete.

El artículo 277 - Transitorio - original de la Constitución Política de Panamá de 1972, repercutió tuvo en el Organo Legislativo, directamente en la corporación que realmente mantuvo la facultad de legislar sobre materias consideradas propiamente legislativas. Nos referimos al Consejo Nacional de Legislación. Dicho Organismo estuvo integrado por el Presidente y Vicepresidente de la República, por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por los Ministros de Estado y por los Miembros de la Comisión de Legislación. El artículo 277 de la Constitución Política agregó, de manera transitoria, otro miembro más al Consejo Nacional de Legislación: el General Omar Torrijos Herrera quien tenía facultad para asistir con derecho a voz y voto a las sesiones del Consejo Nacional de Legislación. Además de dicha facultad, el General Omar Torrijos Herrera, entre otras, tenía la atribución de nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación. La Constitución Política nunca expresó cuántos serían los miembros de la Comisión de Legislación. La mayor parte del tiempo fueron ocho sus miembros. Pero, a nuestro juicio, el General Torrijos podía - y en efecto así lo hizo -decidir la cantidad de miembros. En consecuencia, casi la totalidad de los miembros del Consejo Nacional de Legislación eran



nombrados y separados, a su voluntad por el General Omar Torrijos Herrera. Sólo tres miembros escapaban - por lo menos en apariencia jurídica - a su poder: El Presidente y el Vicepresidente de la República (Elegido por el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos) y el Presidente de este organismo. En resumidas cuentas, el artículo 277 - transitorio -, de la Constitución Política, le otorgó al General Omar Torrijos Herrera un dominio sobre el Organo Legislativo, tenía porque podía hacerlo por intermedio del Consejo Nacional de Legislación, bajo su absoluto control.

Nunca antes en la historia política de la República de Panamá, ciudadano alguno dominó de manera tan sistemática y autorizado por la propia Constitución, el Organo Legislativo panameño, ni los otros Organos del Estado.

La Constitución Política de 1972 trajo otra novedad. En el artículo 2 de la Constitución estableció, al igual que en las tres Constituciones anteriores, que el poder público emanaba del pueblo y lo ejercía el gobierno mediante los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, instituyó algo novedoso cuando dispuso que estos órganos "actuaban en armónica colaboración entre sí y con la "Fuerza Pública".

Las tres Constituciones anteriores -1904, 1942 y 1946- al hacer referencia a los tres Organos del Estado, jamás incluyeron a la Fuerza Pública. Se trató de algo nuevo en el Derecho Constitucional panameño, que fue objeto de encendidas polémicas jurídicas. En estricto sentido jurídico esta frase hacía inútil la separación clásica de los tres Organos del Estado, porque la Fuerza Pública tenía el fundamento constitucional para inmiscuirse en sus actuaciones. Para otros, incluso miembros de alto rango de la Guardia Nacional, se estableció la existencia del cuarto Organo del Estado. A juicio nuestro, la propia Constitución original de 1972, incurría en un error en el artículo 2, al referirse a los tres Organos del Estado, porque no consagraba que estos tres Organos actuaría "limitada y separadamente, pero en armónica colaboración", como sí lo establecieron las anteriores Constituciones de 1941 y 1946. Parecía que no había mucho interés en que el principio clásico de la separación de los tres Organos del Estado, no se consagrara de manera clara y categórica en dicho artículo. Al obviarse la expresión de que los tres Organos del Estado debían actuar limitada y separadamente, dejó de reafirmarse el principio de la independencia de los Organos del Estado. Opinamos que dicha falla se agravó aún más con la incorporación de la novedosa frase que establecía la colaboración armónica de

los tres Organos del Estado con la Fuerza Pública. Tal como estaba redactado el artículo eran los tres Organos los que debían armonizar con la Fuerza Pública, mas no era la Fuerza Pública la que estaba obligada a armonizar con los tres Organos del Estado, ni con cada uno de estos.

Al hacernos algunos comentarios sobre dicho artículo Dulio Arroyo, nos dice:

"Para lograr ese propósito se dispone en el artículo 2 de la nueva Constitución que los tres clásicos Organos del Estado (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial) deben actuar 'en armónica colaboración' con un cuarto órgano que por ese medio se crea, 'LA FUERZA PUBLICA'".<sup>48</sup>

No coincidimos con el citado jurista porque no consideramos que en el original artículo 2 de la Constitución Política de 1972 se hubiese creado un cuarto Organo del Estado en la Fuerza Pública. En el artículo no se establecía por ninguna parte que la Fuerza Pública tuviera tal categoría jurídica. Ahora bien, si ese estableció la obligación de los tres Organos del Estado, de actuar en "armónica colaboración" con la Fuerza Pública, dándole atribuciones políticas a nivel

---

<sup>48</sup> ARROYO, Dulio. Op. cit., p.18.

constitucional, nunca antes otorgadas a la Guardia Nacional. La Comisión de Reformas Constitucionales instalada en 1983, efectuó la adecuada corrección del artículo 2 y volvió a emplear un sistema similar al que tuvo la Constitución de 1946, donde se garantizaba plenamente se garantizó la independencia de los tres Organos del Estado. En buena hora se eliminó tan aborrecida frase.

**a. La Asamblea Nacional de Representantes  
Corregimientos.**

La Constitución de 1972 establecía originalmente en el artículo 129, que la función legislativa se ejercía por medio del Consejo Nacional de Legislación y por el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Asimismo, dicho artículo determinó que la función legislativa se ejercía de conformidad con los artículos 2, 141 y 148 de la Constitución Política.<sup>49</sup> Es importante anotar que estos artículos estuvieron vigentes hasta la aprobación del Acto Constitucional de 24 de abril de 1983, ratificado por la mayoría del pueblo

---

<sup>49</sup> Los artículos 141 y 148 fueron modificados parcialmente por el Acto Reformatorio N°1 de 25 de octubre de 1978. Posteriormente fueron reformados totalmente por el Acto Constitucional de 1983. En cuanto al artículo 2, en el Acto Reformatorio de 25 de octubre de 1978 no se modificó, pero en el Acto Constitucional de 1983 sufrió una sustancial modificación.

panameño mediante referéndum constitucional. El Acto Constitucional mencionado fue producto de una serie de acontecimientos políticos que se iniciaron con la inesperada y discutida muerte del General Omar Torrijos Herrera el 31 de julio de 1981 en accidente aéreo en el Cerro Marta, Provincia de Coclé, ubicado al noroeste del país, a unos 250 kilómetros desde la ciudad capital de Panamá.

En el artículo 141 <sup>50</sup> se señalaban las funciones de la también desaparecida Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de la siguiente manera:

**"Artículo 141: Las funciones legislativas del pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, consiste en expedir leyes para:**

1. Aprobar o improbar los Tratados Internacionales que celebre el Ejecutivo.
2. Declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz.
3. Aprobar o improbar las reformas a la división que le proponga el Consejo de Gabinete.
4. Conceder Amnistía por delitos políticos; y
5. Dictar su reglamento interno."

---

<sup>50</sup> Este artículo en su parte medular fue reformado por el Acto Constitucional de 24 de abril de 1983.

Según este artículo, al pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos no le correspondía legislar sobre materias propiamente legislativas, con excepción de su propio reglamento interno. Las facultades que le concedieron más bien fueron de carácter político-administrativas. Las facultades propiamente legislativas las tuvo el Consejo Nacional de Legislación al amparo de lo que preceptuaba el artículo 148 de la Constitución.

Con respecto la integración de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el artículo 130 de la Constitución establecía que dicha corporación estaba compuesta por tantos miembros, cuantos correspondieran al número de corregimientos en que se dividía el territorio panameño. Mientras estuvo vigente el sistema, es decir, hasta 1984, el número de Corregimientos en el país se mantuvo en quinientos cinco.<sup>51</sup> Cuando se crearon los Corregimientos en Panamá, lo hicieron sin atención a condiciones de representatividad electoral porque el propósito de su creación fue otro. Por esto había en 1978 un Corregimiento con 27,047 electores con derecho a un Representante y otro con 31 electores, con derecho a un Representante. Para tener una idea más precisa de la

---

<sup>51</sup> Para la fecha en que se escribe, septiembre de 1994 la República de Panamá tiene 511 Corregimientos.

desproporción en la representación que se daba en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos veamos en los tres cuadros siguientes. En el Documento Gráfico veremos el total de electores que tenía Panamá en 1979. En el segundo Documento veremos los diez Corregimientos de menor población electoral de la República de Panamá y en el tercero podremos observar los diez Corregimientos de mayor población electoral que existían de conformidad con el censo electoral de julio de 1979. Esto corroborará nuestra opinión sobre el extraordinario desequilibrio de la representación que tenía la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

## a. 1 DOCUMENTO GRAFICO No. 1

## TOTAL DE ELECTORES DEL PAIS EN 1979

Números de electores empadronados por provincias, números de Representantes y porcentajes \*

| PROVINCIAS          | TOTAL DE ELECTORES | HOMBRES | MUJERES | % POBLACION ELECTORAL | CANTIDAD DE CORREGIMIENTOS | % ANTE LA ASAMBLEA NAL. |
|---------------------|--------------------|---------|---------|-----------------------|----------------------------|-------------------------|
| Total en el País    | 751,115            | 365,866 | 385,249 | 100                   | 505                        | 100                     |
| Bocas del Toro      | 19,538             | 10,371  | 9,167   | 2                     | 15                         | 2.9                     |
| Coclé               | 56,549             | 28,817  | 27,732  | 7                     | 39                         | 7.72                    |
| Colón               | 49,985             | 24,179  | 25,806  | 7                     | 40                         | 7.92                    |
| Chiriquí            | 116,590            | 58,122  | 58,468  | 15                    | 101                        | 20.00                   |
| Darién              | 8,958              | 4,790   | 4,168   | 1                     | 19                         | 3.76                    |
| Herrera             | 37,864             | 18,997  | 18,887  | 5                     | 40                         | 7.92                    |
| Los Santos          | 35,848             | 18,231  | 17,617  | 4                     | 73                         | 14.45                   |
| Panamá              | 341,667            | 158,901 | 182,776 | 45                    | 98                         | 19.4                    |
| Veraguas            | 71,874             | 38,119  | 33,755  | 10                    | 76                         | 15.04                   |
| Comarca de San Blas | 12,242             | 5,339   | 9,844   | 1                     | 4                          | 0.8                     |

\* Datos obtenido del Censo Electoral de la República del 22 al 29 de julio de 1979.



a. 2 DOCUMENTO GRAFICO No. 2

**DATOS DE LOS ONCE CORREGIMIENTOS DE MENOR POBLACION  
ELECTORAL EN LA REPUBLICA DE PANAMA EN EL AÑO 1979 \***

| CORREGIMIENTOS  | DISTRITOS    | PROVINCIAS | ELECTORES |
|-----------------|--------------|------------|-----------|
| Playa Chiquita  | Santa Isabel | Colón      | 31        |
| La Ensenada     | Balboa       | Panamá     | 32        |
| Pucuro          | Pinogana     | Darién     | 53        |
| Comogantí       | Chepigana    | Darién     | 60        |
| Miramar         | Santa Isabel | Colón      | 61        |
| Cuango          | Santa Isabel | Colón      | 64        |
| Palmira         | Las Tablas   | Los Santos | 69        |
| San Miguel      | Las Tablas   | Los Santos | 71        |
| Gonzalo Vásquez | Chimán       | Panamá     | 75        |
| Puerto Pina     | Chepigana    | Darién     | 76        |
| Cacique         | Portobelo    | Colón      | 76        |

\* Datos obtenidos del Censo Electoral de la República del 22 al 29 de julio de 1979.

## a.3 DOCUMENTO GRAFICO No. 3

## DATOS DE LOS DIEZ CORREGIMIENTOS DE MAYOR POBLACION

## ELECTORAL EN LA REPUBLICA DE PANAMA

EN EL AÑO 1979 \*

| CORREGIMIENTOS   | DISTRITO      | PROVINCIA | CANTIDAD<br>ELECTORES |
|------------------|---------------|-----------|-----------------------|
| Belisario Porras | San Miguelito | Panamá    | 27,047                |
| Bethania         | Panamá        | Panamá    | 23,085                |
| Juan Díaz        | Panamá        | Panamá    | 21,631                |
| David            | David         | Chiriquí  | 21,619                |
| Parque Lefevre   | Panamá        | Panamá    | 16,545                |
| San Francisco    | Panamá        | Panamá    | 16,603                |
| Puerto Armuelles | Barú          | Chiriquí  | 15,115                |
| Río Abajo        | Panamá        | Panamá    | 15,091                |
| Santa Ana        | Panamá        | Panamá    | 14,444                |
| Calidonia        | Panamá        | Panamá    | 14,288                |

\* Datos tomados del Censo Electoral de la República, del 22 de julio al 29 de 1979.

Consideramos que el Organo Legislativo de ese período constituyó un sistema sui generis. Sostenemos esto, porque no tuvo, ni las características que le son propias a los sistemas unicamerales, como tampoco las características de los sistemas bicamerales. Panamá, desde su fundación como Estado, hasta el 11 de octubre de 1968 tuvo un sistema unicameral. Con el advenimiento de la Constitución de 1972, se creó el novedoso sistema establecido en el entonces artículo 129 de la Constitución Política que señalaba que la función legislativa estaba ejercida por dos corporaciones: el Consejo Nacional de Legislación y por el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Consideramos que el entonces sistema panameño no reunió los requisitos esenciales de un sistema unicameral porque el propio artículo 129 expresaba que el Organo Legislativo en Panamá estaba formado por dos y no por una sola cámara. En consecuencia, obviamente no podemos considerar como unicameral el sistema que existió en Panamá durante ese período. En cuanto a si fue bicameral, si bien en la conformación así lo parecía, en cuanto a sus característica no lo fue. Como es sabido, la tendencia general en los países con sistema bicameral es, en cuanto a la cámara alta, limitar el ejercicio del poder público y que esta corporación sea un organismo consejero y moderador. Sin embargo, contrariamente las

cámaras bajas son las que realmente desarrollan funciones parlamentarias importantes. En Panamá la tendencia fue contraria. Se dotó a la Cámara, que tuvo ciertos rasgos de cámara alta - el Consejo Nacional de Legislación - de todas las facultades legislativas y, en resumidas cuentas, fue este el organismo que tuvo fuerza política dentro del Estado. Asimismo, tampoco se exigió a los integrantes de esa cámara requisitos de edad, como sí se exige en los sistemas bicamerales, a los miembros de la cámara alta. Por otra parte tampoco sus miembros fueron elegidos en el primer período de funciones 1972 hasta 1978. Es por estas razones que consideramos que el Organismo Legislativo que estableció la Constitución de 1972 fue un sistema sui generis.

Entre las dos corporaciones hubo notables diferencias, en cuanto al número de integrantes. la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos estuvo compuesta por quinientos cinco miembros; mientras el Consejo Nacional de Legislación - antes de la primera Reforma Constitucional de 1978 - estaba compuesto de once Ministros de Estado, alrededor de ocho Comisionados de Legislación, por el Presidente y Vicepresidente de la República y por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos; o sea, alrededor de veintidós miembros. Sin embargo, el número de los

Comisionados de Legislación variaba, puesto que no se determinó jurídicamente la cantidad. Luego de la primera Reforma Constitucional de 25 de octubre de 1978, el número de miembros ascendió a cincuenta y seis legisladores, más el Presidente de dicho organismo.

En cuanto a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los quinientos cinco miembros eran escogidos por votación popular, en cada uno de los quinientos cinco corregimientos del país; mientras que antes de la referida reforma de 1978, en el Consejo nacional de Legislación, sólo tres de los veintidós miembros eran elegidos por votación: el Presidente y Vicepresidente de la República y el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. El resto de los diecinueve miembros los debía nombrar el Presidente de la República. Más con la vigencia del artículo 277 - transitorio de la Constitución Política - esta facultad, durante seis años la tuvo el General Torrijos. Luego de la Reforma de 1978, diecinueve miembros del Consejo Nacional de Legislación fueron elegidos por votación popular directa en cada provincia del país y uno en la Comarca de San Blas; mientras el resto de treinta y siete miembros, fueron elegidos por votación indirecta de entre los quinientos cinco Representantes de Corregimientos. En cuanto a las



facultades legislativas de cada cámara, las diferencias fueron profundas. La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos estuvo facultada, mediante el artículo 141 de la Constitución Política, para legislar sobre cinco puntos únicamente, puntos que como hemos dicho, nos resultan más de carácter político-administrativos, que realmente legislativos. Mientras el Consejo Nacional de Legislación estuvo facultado, mediante el artículo 148 de la Constitución Política para legislar sobre once materias de importancia por lo que, a nuestro juicio, recaía en este organismo la genuina y auténtica facultad de legislar.

En los dos períodos legislativos de seis años en que existió la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (1972-1978 y 1978-1984) como parte del Organismo Legislativo, el sistema electoral que se estableció para la elección de los Representantes de Corregimientos fue similar para ambos períodos. Las elecciones se hacían en los quinientos cinco corregimientos del país. Las postulaciones eran de carácter libre, sin participación de los partidos políticos.<sup>52</sup> Cualquier panameño mayor de edad, que

---

<sup>52</sup> No debemos perder de vista que después de 1984 el Representante de Corregimiento existe pero no actúa ante una corporación nacional ya que desapareció la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos ni ésta es parte del Organismo Legislativo. Desde 1984, a la fecha, la postulación

tuviera nacionalidad panameña por nacimiento o la hubiese adquirido en forma definitiva, por lo menos diez años antes de las elecciones, que no hubiese sido condenado por delito contra la cosa pública, la libertad o pureza del sufragio y que fuera residente del Corregimiento, por lo menos durante un año antes de las elecciones, podía ser candidato y aspirar al cargo de Representante del Corregimiento respectivo. Cuando los candidatos, dentro de un determinado corregimiento, reunían los requisitos anteriormente mencionados, el Tribunal Electoral, abría para cada uno de los aspirantes un período de inscripción de adherentes. Durante ese período los aspirantes recibían la adhesión de sus simpatizantes, mediante firmas ante funcionarios del Tribunal Electoral, siempre y cuando los simpatizantes estuvieran inscritos en el padrón electoral del mismo corregimiento que el aspirante. Cuando concluía ese período, se seleccionaba a los cinco aspirantes con mayor cantidad de adherentes, siempre y cuando hubieran superado el mínimo de adherentes requeridos para ese corregimiento. Cumplido este requisito, los seleccionados participaban en las elecciones dentro de su corregimiento, acompañado, cada aspirante principal de su respectivo suplente. El candidato con su suplente, que obtenían la mayoría simple

---

puede ser por partidos e independientes y su ámbito de actuación es comunal, municipal y provincial.

de votos, era proclamado Representante de Corregimiento.

El artículo 144 de la Constitución señaló cuatro prohibiciones a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. El primer numeral establecía que le era prohibido elegir Presidente o Vicepresidente de la República a alguno de sus miembros. Es comprensible que dicho numeral se encontrara en el texto constitucional porque una de las funciones administrativas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, era elegir al Presidente y Vicepresidente de la República.<sup>53</sup> Dos fueron los Presidentes que este Organismo designó. En su primer período eligió a Demetrio Basilio Lakas. Este período estuvo comprendido desde el 11 de octubre de 1972 hasta el 11 de octubre de 1978 y para el segundo período a Aristides Royo Sánchez; para el período comprendido desde el 11 de octubre de 1978 hasta el 11 de octubre de 1984. Sin embargo, el 30 de julio de 1982 (un año después de la muerte del General Torrijos) el Presidente Royo presentó renuncia de su cargo aduciendo problemas de salud. Asumió la Presidencia el Vicepresidente Ricardo De La Espriella. Como nuevo Vicepresidente, la Asamblea Nacional de

---

<sup>53</sup> Antes de las reformas Constitucionales de 1983 en los dos períodos Presidenciales de seis años cada uno (1972-1978 y 1978-1984) por mandato constitucional se elegía a un solo Vicepresidente. Con las reformas de 1983 se volvió al tradicional e innecesario sistema de dos Vicepresidentes.



Representantes de Corregimientos eligió a Jorge Illueca. Sorpresivamente, el Presidente De La Espriella presentó renuncia a su cargo el 13 de febrero de 1984 con una escueta y lacónica nota.<sup>54</sup> Asumió la Presidencia el hasta entonces Vicepresidente Jorge Illueca y fue elegido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, como nuevo Vicepresidente Carlos Ozores Typaldos. Mediante el Acto Reformatorio de la Constitución Política de Panamá N°1 de 25 de octubre de 1978 se estableció que, a partir de 1984, la elección para Presidente y Vicepresidente de la República se haría - como en efecto se hizo - de manera directa, mediante votación popular.<sup>55</sup> Otra prohibición a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos era darle votos de aplauso o censura a los actos del Presidente de la República, prohibición común en todos los países con sistema Presidencial. Asimismo, se les prohibió exigir informes de manera pública sobre negociaciones diplomáticas que tenían carácter reservado. El cuarto y último numeral del artículo 144 establecía la prohibición de delegar funciones. Estas tres últimas prohibiciones que se consagraban en los numerales 2, 3 y 4 del

---

<sup>54</sup> La nota decía que presentaba renuncia de su cargo sin explicar las razones que todo Panamá sabía: influencia militar.

<sup>55</sup> Se volvió así al sistema tradicional que el golpe militar de 1968 había trastocado.

entonces artículo 144 de la Constitución Política constituían una herencia de la anterior Constitución de 1946 que las incluía como prohibiciones a la entonces Asamblea Nacional de Diputados. Esta, a su vez, tomó de la Constitución de 1941 la prohibición de exigir informes públicos sobre negociaciones diplomáticas reservadas y la de dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales o de gobiernos extranjeros. La Constitución de 1941 sólo tomó de la anterior Constitución de 1904 la prohibición de dar votos de aplauso o censura sobre los actos oficiales.

#### b. El Consejo Nacional de Legislación

Como ya hemos dicho anteriormente, desde la promulgación de la Constitución de 1972, durante los años de 1972 hasta 1984, dos fueron las corporaciones que por disposición constitucional conformaron el Organo Legislativo en la República de Panamá: La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación. El Consejo Nacional de Legislación tuvo una integración original, que mantuvo hasta la aprobación del Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 1 de 25 de octubre de 1978 cuando su estructura cambió. Originalmente el artículo 146 de la Constitución Política establecía que el Consejo

Nacional de Legislación estaba formado por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por los Ministros de Estado y por los Comisionados de Legislación. De manera transitoria, por mandato expreso del artículo 277 de la Constitución formaba parte del Consejo Nacional de Legislación, el General Omar Torrijos Herrera.

Luego de la Reforma Constitucional de 1978 que modificó, entre otros, el artículo 146 de la Constitución política, la integración del Consejo Nacional de Legislación cambió. A partir de entonces, el Consejo Nacional de Legislación estuvo integrado así: por el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos quien lo presidía, en sus faltas lo reemplazaba el Vicepresidente de dicho organismo que correspondiera; por cuatro Representantes de Corregimientos, por cada una de las nueve provincias y uno por la Comarca de San Blas y el Corregimiento de Puerto Obaldía, elegidos por un período de dos años entre los Representantes de Corregimientos de cada provincia; y por dos Representantes Provinciales elegidos por cada provincia; y uno más por la Comarca de San Blas elegidos por votación popular directa, para un período de seis años. En total eran cincuenta y siete los miembros del Consejo Nacional de Legislación; cincuenta y seis

Legisladores, más el Presidente de dicho organismo. De los cincuenta y siete miembros, treinta y ocho provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, es decir, la mayoría de ellos y diecinueve eran el resultado de elecciones provinciales directas.

El Consejo Nacional de Legislación tenía, según el artículo 148 de la Constitución Política, las siguientes facultades:

- "1. Expedir, poner en vigor, reformar o derogar los códigos nacionales;
2. Determinar el número y nomenclatura de los Ministerios de Estado y asignarle sus funciones;
3. Limitar y regular la adjudicación de tierras baldías;
4. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos;
5. Regular la enajenación de bienes nacionales, muebles e inmuebles;
6. Determinar el número y nomenclatura de las empresas estatales que requieran autonomía o semiautonomía y asignarle sus funciones;
7. Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales;
8. Crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y consejos técnicos;
9. Establecer y organizar los servicios públicos;
10. Determinar la Ley, peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional; y

**11. Dictar su Reglamento Interno."**

La Reforma Constitucional de 1978 le eliminó al Consejo Nacional de Legislación una de sus más importantes funciones: la de aprobar o improbar el Presupuesto de Rentas y Gastos del país. A partir de la Reforma Constitucional de 1978, esta facultad la tuvo el Consejo de Gabinete hasta la vigencia del Acto Constitucional de 1983 que con toda razón la devolvió al Organo Legislativo. En efecto, antes de la Reforma Constitucional de 1978, el artículo 148, numeral 6, establecía que el Consejo Nacional de Legislación estaba facultado para "aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos de la República y acordar los créditos suplementarios o extraordinarios al mismo."

Luego de la Reforma Constitucional de 1978, esta importante facultad le fue eliminada al Consejo Nacional de Legislación y otorgada al Consejo de Gabinete por medio del entonces artículo 180, numeral 9 de la Constitución Política. Después del Acto Constitucional de 1983 esta facultad le fue devuelta al Organo Legislativo, denominado desde entonces, Asamblea Legislativa. En 1978, para muchos resultó incomprensible que hubiese sido la propia Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, organismo que escogía de su seno la mayoría de miembros del Consejo Nacional de

Legislación. La que cercenara una facultad tan importante de dicho organismo, para otorgársela al Consejo de Gabinete. Pasado un tiempo después de la Reforma Constitucional, los mismos Representantes de Corregimientos, en función de Legisladores, resintieron este lamentable error propio. Disputaron, sin ninguna razón, esta facultad con el Consejo de Gabinete. Quisieron dictar leyes que tenían relación con la materia presupuestaria, que de ninguna manera estaba facultado el Consejo Nacional de Legislación. Consideramos que fue oportuna, después de la Reforma de 1983, la devolución al Parlamento de la facultad de discutir y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos de la República, tal y como lo contemplan la mayoría de las Constituciones de países democráticos y así como las tres anteriores constituciones de Panamá lo establecieran.

Antes de la Reforma Constitucional de 1978 el Consejo Nacional de Legislación tuvo una proyección política lamentable e inadecuada. Se proyectó - como en efecto era - como un organismo dominado por el llamado "Jefe de Gobierno de Panamá" General Omar Torrijos Herrera. Esa proyección, producto de lo dispuesto en la Constitución Política, fue contraria a los principios democrático, en cuanto a los parlamentos. Se presentó, desde el punto de vista político, una lamentable fórmula

de legislar sin la participación directa del pueblo, que en estos casos debió participar eligiendo a sus parlamentarios. Panamá figuró durante ese período con el especial y absurdo sistema de que sus Legisladores eran nombrados por quien detentaba el poder; y no por el sistema de sufragio popular y directo. El ejercicio del principio de soberanía popular que preceptuaba el artículo 2 de la Constitución Política era letra muerta en Panamá. Con relación a esto, resultaron interesantes las palabras del político y entonces Ministro del gobierno del General Torrijos, Adolfo Ahumada, cuando expresaba al referirse a este tema:

"Esto significa que desde el punto de vista de lo que nosotros concebimos tradicionalmente como un Parlamento, que es un organismo escogido popularmente mediante un voto, formado por gente escogida por voto y que se dedica casi exclusivamente a la dictación de leyes, este no existe en Panamá."<sup>56</sup>

Sobra manifestar que dicho Consejo Nacional de Legislación careció de manera absoluta, de la mínima expresión democrática de voluntad popular, necesaria para todo Organo Legislativo en un Estado de derecho.

---

<sup>56</sup> AHUMADA, Adolfo. Conferencia dictada a los Profesores de la Universidad de Panamá el 24 de marzo de 1974, Editora del Poder Popular. p.167.

Luego del Acto Reformatorio N°1 de 25 de octubre de 1978, expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, la conformación del Consejo Nacional de Legislación varió sustancialmente y así se mantuvo hasta el advenimiento del Acto Constitucional de 1983. A partir de 1978, la forma como se escogieron los Legisladores varió con relación a la forma que había regido desde 1972. A partir de la reforma constitucional de 1978 treinta y ocho de los miembros del Consejo Nacional de Legislación provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y diecinueve, de elecciones provinciales directas. La imagen política que luego de la Reforma Constitucional de 1978 proyectó el Consejo Nacional de Legislación mejoró aunque aún debían hacerse nuevas reformas en cuanto a su integración porque esta aún no terminaba de democratizar el parlamento en Panamá. No se presentaba - por lo menos jurídicamente - como el organismo subordinado al General Torrijos, como sí ocurría antes de esa reforma constitucional. Después de 1978 el Consejo Nacional de Legislación fue, en consecuencia, un poco más independiente, aunque sin facultad fiscalizadora alguna y sin la facultad de discutir y aprobar el presupuesto de rentas y gastos de la República. La mayoría de los miembros provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en donde no se tomaba en cuenta el porcentaje de población



electoral de cada corregimiento para determinar el número de Representantes. Hubo así corregimientos con muy baja población y otro con muy alta población que ya hemos visto en los cuadros anteriores. Tanto el Representante de Corregimiento de baja población electoral como el de alta población electoral podían llegar a ser miembros del Consejo Nacional de Legislación. Al referirse al Organo Legislativo, luego de la reforma de 1978, el Profesor Dulio Arroyo decía:

**"Lo cierto es que dada la forma como opera el proceso y se escoge el Consejo Nacional de Legislación, en la práctica seguirá siendo determinante la influencia que la Guardia Nacional tendrá sobre él".**

57

Compartimos el criterio del profesor Arroyo sobre la situación de aquella época, no obstante, es importante recalcar que después de la reforma de 1978 la situación del Consejo Nacional de Legislación mejoró. No obstante, dicho avance, a nuestro juicio aún no se dieron las condiciones auténticamente representativas de la voluntad popular en la conformación del Consejo Nacional de Legislación, debido a que Representantes de Corregimientos con una mínima capacidad electoral, llegaban a legislar junto con otros provenientes de

circunscripciones con gran base electoral.

Para ser Legislador se requerían los mismos requisitos que para ser Representante de Corregimiento. Los requisitos para ser Representante de Corregimiento se establecían en el entonces artículo 133 de la Constitución Política. Estos cuatro requisitos ya los mencionamos anteriormente: ser panameño por nacimiento o haber adquirido la condición de tal, por lo menos diez años antes de las elecciones; ser mayor de edad; no haber sido condenado por delito contra la cosa pública o contra la libertad o pureza del sufragio; y ser residente en el corregimiento por lo menos un año antes de las elecciones. Este último requisito cambiaba al aplicarse a los Legisladores elegidos por provincia, en el sentido de que la residencia se refería a la provincia respectiva. Este requisito se advirtió así, luego de la Reforma Constitucional de 1978, en el entonces artículo 146, numeral 3. Estos requisitos mencionados se entendían aplicables a los Representantes Provinciales, es decir, a los Legisladores elegidos por provincias. Los Legisladores elegidos entre los Representantes de Corregimientos de cada provincia, sólo requerían la mayoría de la totalidad de los Representantes de dicha provincia.

En la anterior conformación del Consejo Nacional de Legislación en el período de 1972-1978, es decir tal y como estuvo integrado antes de la Reforma Constitucional de 1978, los requisitos para ser miembro de dicha corporación variaron con relación al cargo. Para ser miembro del Consejo Nacional de Legislación se debía ser Presidente o Vicepresidente de la República, Ministro de Estado, Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos o miembro de la Comisión de Legislación. Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requería y todavía se requiere ser panameño por nacimiento, y haber cumplido treinta y cinco años de edad y no haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la Administración Pública ni contra la libertad y pureza del sufragio. Para ser Ministro de Estado se requería y aún hoy se requiere ser panameño por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenado por delito contra la cosa pública. Para ser Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos se requería la mayoría de votos de los Representantes de Corregimientos del país.<sup>58</sup> Para ser miembro de la Comisión de Legislación se requerían los mismos requisitos que para ser Ministro de Estado.

---

<sup>58</sup> El procedimiento lo establecía el artículo 240 del entonces REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS.

Después de la Reforma Constitucional de 1978 - que varió la integración del Consejo Nacional de Legislación - la forma de elegir a sus miembros varió de acuerdo a la procedencia del Legislador. Los treinta y siete Legisladores provenientes de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos se elegían en la forma que establecía el Reglamento Interno de la Asamblea. Los diecinueve miembros restantes eran elegidos por votación popular directa en las provincias del país y de acuerdo con lo que determinaba el Tribunal Electoral. Así se hizo en 1980, en la única ocasión en que rigió tal reforma puesto que en 1983 se hizo una sustancial reforma constitucional a la que aludiremos más adelante. En cambio, los Legisladores que elegía la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos debían ser escogidos cuando se encontraban presentes la mayoría de los Representantes de Corregimientos de la respectiva provincia. Cuando la mayoría respondía al llamado a lista, el Vicepresidente de la respectiva provincia, anunciaba que se abría un período de una hora para que los Representantes postularan candidatos a Legisladores Principales y Suplentes. Acto seguido, el Vicepresidente debía nombrar tres escrutadores entre los Representantes.

Era el Vicepresidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos por la provincia

respectiva, quien anunciaba al Presidente de la Asamblea los nombres de los cuatro Representantes escogidos Legisladores Principales y los cuatro Suplentes. Debían lograr la mayoría absoluta de votos de la totalidad de Representantes de la respectiva provincia.

Los Legisladores Provinciales eran escogidos por votación popular directa en cada una de las provincias. Podían ser postulados libremente, en cuyo caso necesitaban determinada cantidad de adherentes o por medio de partidos políticos legalmente constituidos, o estar en proceso de formación, con más de diez mil adherentes.<sup>59</sup> Eran elegidos como Representantes Provinciales los dos candidatos principales y sus respectivos suplentes que lograban en cada una de las provincias la mayor cantidad de votos por el sistema de mayoría simple o relativa de votos. Antes de 1978, como ya hemos dicho, la mayoría de los miembros del Consejo Nacional de Legislación no eran elegidos, sino nombrados por el General Torrijos, quien entonces tenía la facultad transitoria del artículo 277 de la Constitución Política.

---

<sup>59</sup> En esta última situación estuvo el Partido Demócrata Cristiano cuando se celebraron elecciones parciales en 1980. Participó y obtuvo una importante representación.

**c. Aspectos Concluyentes de las Reformas  
Constitucionales de 1978**

La cláusula de reforma de la Constitución de 1972 sirvió para que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos expidiera los actos reformativos No. 1 y No. 2 de 24 de octubre de 1978.<sup>60</sup>

En esa ocasión los cambios no fueron de mayor trascendencia ni importancia real, pues como hemos visto se reestructuró la integración del Consejo Nacional de Legislación que a partir de esa fecha quedó conformado por una mayoría de miembros provenientes de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Frente a los clamores de amplios sectores de la vida nacional que

---

<sup>60</sup> El artículo 140 de la Constitución de 1972 decía:  
"Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o del Consejo de Gabinete. Las reformas requerirán para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale en el período siguiente. El acto reformativo de la Constitución expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos será publicado y transmitido por el Organó Ejecutivo a la Asamblea. En las primeras sesiones ordinarias siguientes a la elección para la renovación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos a efecto de que sea sometido a ratificación."

pedían la creación de un Organo Legislativo elegido en circunscripciones electorales que hiciera posible la adecuada conversión de votos por escaño y que reemplazara la estructura inadecuada del Organo Legislativo donde la mayoría de sus miembros provenían de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, donde existían corregimientos con una ridícula representación electoral. Sin embargo, lamentablemente la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos fue incapaz de autoreformarse, y en esa ocasión no cumplió con su deber histórico, dejando al país frustrado y decepcionado por la ausencia de sustanciales reformas.

## 2. Sistema Político establecido en Panamá, como consecuencia de las Reformas Constitucionales de 1983

Con posterioridad a la discutida muerte del General Torrijos ocurrida el 31 de julio de 1981 en accidente aéreo,<sup>61</sup> se inició un tibio proceso de apertura

---

<sup>61</sup> Sobre la extraña muerte de Torrijos se ha debatido bastante. El guardaespaldas, amigo íntimo y asesor del General Torrijos, MARTINEZ, José de Jesús, en su libro "Mi General Torrijos" Centro de Estudios Torrijista, Panamá 1987, p.51, refiriéndose a Torrijos decía: "cuando lo matan". Al final de su libro titula un capítulo: "Cómo matan a Torrijos".

Ver declaraciones del primo del General Torrijos el Excoronel Roberto Díaz Herrera en donde responsabiliza a altos miembros de las Fuerzas de Defensa de provocar la muerte del General Torrijos, Diario La Prensa de Panamá, República de Panamá, 7 de junio de 1987. También, DIAZ HERRERA, Roberto,

política.

Antes de la muerte del General Torrijos, el Régimen había efectuado algunos ligeros cambios, como consecuencia de la firma de los Tratados sobre el Canal de Panamá Torrijos-Carter el 7 de septiembre de 1977.

Después de esta firma, se produjeron combinaciones de presiones externas e internas que obligaron al llamado "repliegue" del General Torrijos. Se inició de esta forma el camino de la redemocratización con el retorno de la mayoría de los exilados<sup>62</sup> y la ligera disminución en las violaciones más graves de los derechos humanos

---

"Panamá, mucho más que Noriega", Impresora Cromotip, Caracas, Venezuela, primera edición, octubre de 1988, Capítulo 10, p.135-141. Asimismo ver p.15 y 16 en donde se denuncia el supuesto asesinato del General Torrijos denominado operación "Halcón en Vuelo" y en donde se involucra al General Manuel Antonio Noriega en esa operación. BERNAL, Miguel Antonio. "Militarismo y Administración de Justicia", Ediciones Nari, S.A., Panamá: 1986, p.74; señala que las circunstancias de la muerte de Torrijos no han sido lo suficientemente esclarecidas hasta la fecha, a pesar de que la Procuraduría General de la Nación se apresuró a cerrar la investigación concluyendo que se trató de un "accidente". GREENE, Graham en "Descubriendo al General", Plaza y Janes Editores, Barcelona 1985, p.219-221 escribe sobre una supuesta bomba en el avión del General Torrijos.

<sup>62</sup> La noche del 16 de abril de 1978 inmediatamente se conoció en Panamá la aprobación de los Tratados del Canal de Panamá por el Congreso de los Estados Unidos, el General Torrijos anunció públicamente su autorización para el retorno de exilados políticos. Ver diarios Crítica, Matutino, La Estrella de Panamá de 17 y 18 de abril de 1978.



habidas hasta entonces.<sup>63</sup> Como consecuencia de esto, el General Torrijos introdujo las reformas a la Constitución de 1972, a las que hemos hecho referencia en páginas anteriores las de 1978.<sup>64</sup>

Al comentar la naturaleza de estas reformas, César A. Quintero sostuvo:

"Pero tan pronto fueron firmados los Tratados el 7 de septiembre de 1977, el Gobierno de los Estados Unidos comenzó a presionar para que se establecieran los derechos individuales y políticos y para que se reformara la Constitución, a fin de adoptar al menos, una fachada de Gobierno Civil. Como ya hemos dicho, el puritanismo político norteamericano, como todos los puritanismos, se satisface primordialmente con apariencias y formulismos".<sup>65</sup>

Miguel Antonio Bernal opina al respecto:

"Las reformas constitucionales de 1978, en otras palabras, no habrían de cambiar sustancialmente la situación existente en Panamá desde el golpe de estado de 1968. Las mismas cumplirían una función disimuladora: permitirle a los militares

---

<sup>63</sup> ARIAS CALDERON, Ricardo en prólogo de ARIAS DE PARA, Raúl "Así fue el Fraude". Impresora Edito, Panamá, 1984, p.13.

<sup>64</sup> Reformas Constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en los Actos Reformativos N°1 de 5 de octubre de 1978 y N° 2 de 25 de octubre de 1978.

<sup>65</sup> QUINTERO, César. "Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983" en FABREGA, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editora Jurídica Panameña. Panamá, 1987, p.82.

mantener su predominio del Poder Político sobre la sociedad a través de la progresiva "legislación" del régimen de facto y el mantenimiento de la estructura jurídica facilitada por las características y esencia misma de la Constitución de 1972."<sup>66</sup>

Estas primeras Reformas Constitucionales establecieron como aspectos importantes, la elección por votación popular directa del Presidente y Vicepresidentes de la República,<sup>67</sup> suspendida desde 1968, año del Golpe Militar contra el gobierno democráticamente elegido y de sólo once días de funciones de Arnulfo Arias.<sup>68</sup> Este Golpe estuvo dirigido por el después exilado Coronel Boris Martínez y en éste colaboró el también entonces Coronel Omar Torrijos Herrera.<sup>69</sup> Las Reformas de 1978 establecieron que, diecinueve de cincuenta y seis miembros del hoy inexistente Consejo Nacional de

---

<sup>66</sup> BERNAL, Miguel Antonio. Op. cit., p.72.

<sup>67</sup> Se volvió a la fórmula tradicional de elegir dos Vicepresidentes. Ver artículo 172 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA.

<sup>68</sup> Líder y caudillo panameño tres veces Presidente por el voto popular y tres veces derrocado por las fuerzas militares (1941, 1952, 1968) fallecido el 10 de agosto de 1988 a los 86 años.

<sup>69</sup> Para mayor información ver los diarios panameños desde el 12 de octubre de 1968 hasta marzo de 1969, fecha en que Torrijos envió al exilio al autor del Golpe Coronel Boris Martínez. Ver el relato completo del incidente que hace el asesor de Torrijos, ESCOBAR BETHANCOURT, Rómulo en el libro "TORRIJOS COLONIA AMERICANA NO", Carlos Valencia Editores, Bogotá, Colombia, primera edición, 1981. p.79-129. En este relato acepta que el Golpe de Estado lo jefaturó el Coronel Martínez y no el entonces Coronel Torrijos.

Legislación - real Organo Legislador - fueran elegidos por votación popular directa,<sup>70</sup> y en cuanto al controversial e inaudito artículo 277 transitorio de la Constitución,<sup>71</sup> al vencerse el término de seis años, para el cual rigió, este no fue tan siquiera considerado para un nuevo período. Era obvio que el General no necesitaba un artículo para continuar mandando.

Carlos Bolívar Pedereschi, al comentar este hecho nos dice que:

"En virtud de las reformas de 1978, el artículo 277 desaparece de nuestra Constitución, pero subsiste como parte de la sociología constitucional panameña, sus verdaderos poderes que describía el artículo 277 no nacían de la Constitución, sino del simple hecho de que el General Torrijos ocupaba la Comandancia de la Guardia Nacional."<sup>72</sup>

Pero antes de aprobarse estas reformas,

---

<sup>70</sup> Texto del artículo 147 de la Constitución conforme fue subrogado por el Acápito H del artículo 1 del Acto Reformatorio N°1 de 5 de octubre de 1978, ratificado por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por medio del Acto Reformatorio N°2 de 25 de octubre de 1978. GACETA OFICIAL N° 18,704 de 16 de noviembre de 1978. Este artículo estuvo vigente hasta las Reformas Constitucionales de 1983.

<sup>71</sup> Artículo que confería poderes excepcionales al General Omar Torrijos Herrera y al que nos hemos referido en páginas anteriores.

<sup>72</sup> — ~~PEDRESCHI, Carlos Bolívar. "De la Crisis Nacional a las Reformas de 1983..."~~ Op. Cit. p.710.

específicamente el once de Octubre de 1978, el General Torrijos decidió quiénes serían los únicos nominados, a Presidente y Vicepresidente de la República, los cuales fueron elegidos por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en esa misma fecha, para un período que venció el 11 de octubre de 1984. Esta elección se efectuó catorce días antes de introducir las mencionadas reformas.<sup>73</sup>

Carlos Bolívar Pedreschi efectúa un claro análisis sobre la naturaleza de esta elección:

**"La Guardia Nacional,<sup>74</sup> más que nacional, se convirtió y comportó como una verdadera Guardia personal, al servicio político de la persona del Primer Comandante de nuestro instituto armado. Así, más que brazo armado de todo el país, se convirtió en brazo armado y político de la persona del Primer Comandante. La Asamblea Nacional, más que nacional, se convirtió y se comportó también como una Asamblea personal: todos los Presidentes y Vicepresidentes que eligió fueron los Presidentes y Vicepresidentes recomendados por quien fuera el Primer Comandante de nuestro instituto armado."<sup>75</sup>**

Para estas fechas, el Gobierno dictó la Ley No. 81

---

<sup>73</sup> Como ya lo mencionáramos en páginas anteriores se designó a Aristides Royo y a Ricardo De La Espriella como Presidente y Vicepresidente respectivamente.

<sup>74</sup> Se refiere a las hoy denominadas Fuerzas de Defensa.

<sup>75</sup> PEDRESCHI, Carlos Bolívar. Op. Cit. p.707.

de 5 de octubre de 1978 <sup>76</sup> por la cual se reglamentaron los Partidos Políticos en Panamá, los cuales estaban abolidos desde 1969 por medio del Decreto de Gabinete N° 58 de 3 de marzo de 1969. <sup>77</sup>

El Tribunal Electoral de Panamá de inmediato dictó el Decreto No. 195 de 18 de diciembre de 1978 por el cual se reglamentó la Ley No. 81 de 5 de octubre de 1978. <sup>78</sup>

Todo esto formó parte de lo anunciado por el General Torrijos la noche en que el Senado de los Estados Unidos dio su aprobación final a los Tratados sobre el Canal de Panamá y como parte de un compromiso de redemocratización que sin duda había sellado el General Torrijos con los norteamericanos.

Al comentar la Ley de los Partidos Políticos, Miguel Antonio Bernal advierte:

"La promulgación de la Ley sobre los Partidos Políticos (Ley 81 de 5 de octubre de 1978), aún cuando restablece la legalidad de dichos organismos funcionales prohibidos desde el golpe de estado de 1968, establece una serie de requisitos para su inscripción que

---

<sup>76</sup> Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá N°1 de 1 de enero de 1979.

<sup>77</sup> Ver GACETA OFICIAL - Organo Oficial del Estado Panameño N°16,314 de 7 de marzo de 1969.

<sup>78</sup> Ver Boletín del Tribunal Electoral de Panamá N°1, Año 1 de enero de 1979.

revelan la preocupación del régimen de poder continuar ejerciendo su control sobre el Estado.<sup>79</sup>

La Ley que permitió la organización de los Partidos Políticos - abolidos por la dictadura militar desde 1968 - exigió demasiados requisitos para la conformación de los partidos. Uno de estos requisitos - ampliamente cuestionado - era el que señalaba que cada partido político debía inscribir, para su reconocimiento, un número de adherentes no inferior a treinta mil (30,000) ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos.<sup>80</sup>

Coincidimos con el profesor Bernal en cuanto a que la exagerada cuota de inscripción de un Partido Político dejó claro el deseo de no permitir fácilmente la organización de los Partidos Políticos propios de los sistemas democráticos. Esta opinión cobra más fuerza si tomamos en cuenta que algunos meses después de la promulgación de dicha Ley, el número total de electores en el país era solamente setecientos cincuenta y un mil ciento quince electores (751,115) <sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> BERNAL, Miguel Antonio. Op. Cit. p.73.

<sup>80</sup> Ver artículo 23 de la Ley N° 81 de 5 de octubre de 1978, en el Boletín del Tribunal Electoral N° 1 año 1 de enero de 1979.

<sup>81</sup> Ver Informe de la Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo; Censo Electoral de la República de Panamá, celebrado del 22 al 29 de julio de

Era obvio, pues, que resultaba demasiada alta la cuota inicial de cada partido con relación al total de electores del país. Pero sobre esta Ley nos referiremos más adelante.

Con tal panorama político ocurrió la trágica muerte del General Torrijos el 31 de julio de 1981 en Cerro Marta, provincia de Coclé<sup>82</sup> que al decir de Pedreschi produjo el efecto político de dejar a la Guardia Nacional sin hombre fuerte, al Gobierno, sin hombre fuerte y al partido oficialista, sin hombre fuerte.<sup>83</sup>

La muerte del General Torrijos produjo confusión y generó un vacío de poder dentro de los sectores oficialistas. La Guardia Nacional, dentro de su sorpresa y confusión, logró cohesionarse - al menos momentáneamente - en torno al Coronel Florencio Florez A. quien con el grado de Coronel<sup>84</sup> ocupó la posición de

---

1979 ver Documento Gráfico No. 1.

<sup>82</sup> Situado aproximadamente a unos 260 Kilómetros al noroeste de la ciudad de Panamá.

<sup>83</sup> PEDRESCHI, Carlos Bolívar. "De la Crisis Nacional..." Op. Cit. p.705.

<sup>84</sup> Era tradicional en Panamá la existencia de un solo General, el que ocupaba la Jefatura. Esto se debía a factores no sólo de tradición, sino por el componente numérico que tenían las desaparecidas fuerzas militares. No obstante, el reemplazo inmediato del General Torrijos, no ascendió al grado de General.

Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional. De igual forma, la estructura de poder, por el lado militar, estaba integrada por los Coroneles Rubén Darío Paredes, Comandante Segundo Jefe, Manuel Antonio Noriega, Jefe de Estado Mayor y Roberto Díaz Herrera, Subjefe de Estado Mayor. Por la parte civil, que nunca detentó al verdadero poder, ocupaba la Presidencia de la República Aristides Royo Sánchez y como Vicepresidente, Ricardo De La Espriella.

La muerte sorpresiva del General Torrijos se produjo sin que éste hubiera podido cumplir su promesa de "repliegue" de la Guardia Nacional a sus cuarteles y de consolidación de una verdadera democracia electoral en Panamá. Cuando sus reformas democráticas parecían avanzar - aunque lentamente - murió en extrañas circunstancias. Desapareció Torrijos cuando en Panamá se iniciaba una fuerte ola de protestas y descontento popular contra su Gobierno.<sup>85</sup>

Pocos meses después de la muerte de Torrijos, los militares deciden "jubilar" al Coronel Florencio Florez,

---

<sup>85</sup> El 9 de octubre de 1979 se efectuó una multitudinaria concentración cívica nacional - primera de las grandes protestas que siguieron años después - promovida por los educadores y médicos del país en rechazo a la política educativa que consideraban de corte marxista y contra el alto costo de la vida y la corrupción del régimen. Fue considerada la más grande marcha contra el régimen hasta ese momento.



hasta entonces Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional y asciende a la Jefatura - con el grado de General - Rubén Darío Paredes; como Subjefe, el coronel Manuel Antonio Noriega y como Jefe de Estado Mayor, el Coronel Roberto Díaz Herrera, primo del desaparecido General Omar Torrijos Herrera.

Para esa época, el país se vio sacudido con graves casos de corrupción en diferentes entidades gubernamentales. Uno de ellos, el más lamentable y bochornoso, fue el robo de más de 100 millones de dólares<sup>86</sup> de la Caja de Seguro Social de Panamá, entidad pública encargada de la Seguridad Social.<sup>87</sup> Este delito contra la administración pública ha sido el "escándalo penal financiero de mayor resonancia que la República haya tenido en los últimos años."<sup>88</sup> En este delito de peculado se comprometió seriamente a importantes figuras del régimen y sin temor a equivocarnos podemos sostener que ha sido el más grande escándalo financiero en la vida republicana de Panamá. Pero junto a este hecho existieron otros malestares públicos que generaron el

---

<sup>86</sup> Aproximadamente unos once mil trescientos millones de pesetas (Pts. 11,300,000,000).

<sup>87</sup> Para conocer sobre este hecho delictivo ver CUESTAS, Carlos H. "Memorias de un Fiscal, El Escándalo de la Caja del Seguro Social", Editores Volcán Barú, S.A., Panamá, 1984.

<sup>88</sup> CUESTAS, carlos H. Op. Cit. p.19.

aumento de las protestas populares, como el caso VAN DAM.<sup>89</sup> Estas protestas se dieron entre el 31 de julio de 1981 , fecha de la muerte del General Torrijos, y el 30 de julio de 1982 cuando la Guardia Nacional decidió derrocar al Presidente Aristides Royo Sánchez.

Fue tal el deterioro que la Guardia Nacional, al cumplirse un año de la desaparición de Torrijos, decidió derrocar al Presidente Royo e instalar al Vicepresidente Ricardo De La Espriella, como nuevo Presidente de la República. La renuncia de Royo, basada - según declaraciones de él mismo -- en una fuerte afección en la garanta, fue bautizada humorísticamente por el pueblo panameño como el "Gargantazo" en alusión al golpe militar.<sup>90</sup>

El mismo día del derrocamiento del Presidente Royo, y ya debidamente instalado como Presidente el hasta entonces Vicepresidente Ricardo De La Espriella, el General Rubén Darío Paredes hizo públicas declaraciones

---

<sup>89</sup> Consorcio Panameño-Venezolano que mediante contrato con el Estado, planeaba la construcción de un puente y autopista en el Canal de Panamá, pero que fue objeto a severas críticas. Ver en este sentido el llamamiento a juicio que se le hizo a exfuncionarios públicos y empresarios. Diario "El Siglo" de 27 de enero de 1990.p.14.

<sup>90</sup> DIAZ HERRERA, Roberto, Op. cit., p.217-221. En su condición de participante directo de la famosa "renuncia" del Presidente Royo, hace una detallada narración del derrocamiento.

que dejaron entrever claramente que el poder real estaba en las Fuerzas Armadas y nunca en el nuevo Presidente que se acababa de instalar.

Ese día, entre varias otras medidas que incluyeron el cierre de todos los diarios del país, la remoción de varios funcionarios, Magistrados del Tribunal Electoral, Contralor y Subcontralor General de la República, Procurador General y Procurador de la Administración y otros, el General Paredes anunció que se daría inicio a los estudios conducentes para una Reforma de la Constitución Política de 1972 que había sido, hasta ese momento, objeto de ciertas reformas parciales en 1978.<sup>91</sup>

A pesar de la manera imperativa y drástica de la orden dada por el mencionado militar, el problema sobre la reforma se centraba en la existencia de la cláusula de reforma del artículo 140 de la Constitución Política que hacía menos flexible la posibilidad de esa reforma. Dicho artículo decía:

---

**"ARTICULO 140:** Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por iniciativa propia o

---

<sup>91</sup> Actos Reformatorios N°1 y N°2 de 5 y 25 de octubre de 1978 respectivamente. Ver GACETA OFICIAL N°18,704 de 16 de noviembre de 1978.

del Consejo de Gabinete. Las reformas requerirán para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale en el período siguiente.

El Acto Reformatorio de la Constitución expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos será publicado y transmitido por el Organo Ejecutivo a la Asamblea, en las primeras sesiones ordinarias siguientes a la elección para la renovación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, a efectos de que sea sometido a ratificación.<sup>92</sup>

Era innegable que la intención del militar estaba dirigida, sobre todo, a modificar la estructura vigente del Organo Legislativo. La entonces Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, constituía un cuerpo legislativo amorfo, carente de iniciativa, organización y capacidad. En el ánimo de la población eran visibles las constantes muestras de rechazo hacia ese organismo. El General Paredes, acariciando la idea de una futura candidatura presidencial, quiso complacer a las mayorías nacionales, por medio de unas reformas constitucionales que satisficieran a ese electorado. El General Paredes sabía que uno de los aspectos que debían modificarse era el de la Asamblea Nacional de Representantes de

---

<sup>92</sup> Texto del artículo 140 de la Constitución conforme existía en esa época y tal cual había sido reformado por los Actos Reformatorios N° 1 y N° 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente.

Corregimientos. Había que reemplazar a este organismo y al Consejo Nacional de Legislación - que como ya dijimos anteriormente, en su mayoría provenía de aquél - por un organismo legislativo verdaderamente representativo de la voluntad popular, menos numeroso y más coherente.

El problema estaba en el artículo 140 antes citado, que le daba a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la facultad exclusiva de aprobar o no, con una ratificación en la próxima asamblea elegida, las reformas a la Constitución Política. Si se quería modificar a ese organismo, creado por el desaparecido General Torrijos, ¿cómo hacerlo? ¿Cómo era posible lograr estas reformas reemplazando al organismo que debía aprobarlas y posteriormente ratificarlas? ¿Se seguiría el procedimiento señalado en la cláusula de reforma o de hecho se reformaría?

Frente a la gran presión que existía en la comunidad nacional la Guardia Nacional comandada por el General Rubén Darío Paredes decidió introducirle algunas reformas constitucionales a la Constitución Política de 1972 para lo cual contó con el apoyo de todos los partidos políticos de oposición de aquél entonces, excepto el partido Acción Popular (PAPO) y el Partido Independiente de la Clase Obrera (PICO). Pero, existía un gran

problema. Sólo los Representantes de Corregimientos - según establecía el artículo 140 - podían reformar la Constitución Política. Como quiera que esta corporación había sido incapaz de autoreformarse y era reacia a los cambios que exigía el país - y ya lo había demostrado en las reformas constitucionales de 1978 - el Organo Ejecutivo con apoyo de los factores reales de poder dictó la resolución No. 148 de 19 de noviembre de 1982 por la cual se creó la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá. La mencionada resolución en su artículo 10. señalaba que:

"De acuerdo con la autorización concedida por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos al Organo Ejecutivo el 28 de octubre de 1982, créase la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá."

De manera tal que la naturaleza o fundamento jurídico de las reformas constitucionales de 1983 se encuentra en la "autorización" concedida por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en su sesión de 28 de octubre de 1982. Veamos los aspectos inherentes a la discutida sesión.

- a. Resolución de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 28 de octubre de 1982.

Ante la difícil situación y la presión de la ciudadanía que reclamaba la redemocratización del país el Gobierno Nacional y en particular el General Rubén Darío Paredes quien en verdad detentaba el poder real, decidieron reunirse con la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos el 28 de octubre de 1982. Participaron en la reunión el Presidente de la República Ricardo De La Espriella, el General Paredes acompañado por los entonces coroneles Manuel Antonio Noriega y Roberto Díaz Herrera y otros militares. En esa ocasión, el General Paredes al hacer uso de la palabra - entre otras cosas- dijo:

"Las reformas constitucionales responden a demandas y exigencias de grupos de panameños que se aglutinan en la oposición, pero que se sepa que nadie ha hecho presión, pero que si era cierto que este pensamiento sobre las reformas obedece a una previa y sincera evaluación en conjunto con todo el equipo de Gobierno y Estado Mayor.

Se atraviesa un período de paz y tranquilidad por lo que el cambio es factible por medio de la consulta. La Constitución no es perfecta y debe acomodarse y tiene 10 años, tiempo

suficiente para sufrir ajustes.<sup>93</sup>

Era evidente que el General Paredes se refería a la organización y elección de un nuevo Organo Legislativo, a la elección de Alcaldes, al acortamiento del período presidencial de seis (6) años, a la eliminación de la frase que obligaba a los tres Organos del Estado a actuar armónicamente con la Guardia Nacional, entre otros aspectos que la ciudadanía exigía que se reformaran.

Sin embargo, en nuestras investigaciones logramos adquirir una copia del Acta de la sesión de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos correspondiente al día 28 de octubre de 1982 y en ningún momento aparece una autorización de esta Corporación para el nombramiento de la Comisión Revisora. En la parte final de dicha acta aparece la intervención del General Rubén Darío Paredes, artífice de los cambios constitucionales de 1983. El Acta, en su parte final dice así:

Al referirse a la Constitución, el General Paredes manifestó que la misma tenía pocas debilidades y estaba "preñada de grandes virtudes", por ello era que el pueblo no deseaba que desapareciera del

---

<sup>93</sup> Palabras del General Rubén Darío Paredes; ver Diario La Estrella de Panamá, Crítica y Matutino de 29 de octubre de 1982.



todo, y ello quedaba demostrado a través de las encuestas tanto públicas como privadas, pero que si todos exigían que fuera reformada, entonces debían mejorarla enseguida.

Pidió que autorizaran al Excmo. Señor Presidente de la República para que designara una Comisión democrática que abarcara todos los sectores de nuestra Nación para que la estudiaran y llevaran, finalmente, hacia un referéndum o plebiscito. Y añadió que no debían preocuparse por el Artículo 140, porque todos estaban ejerciendo ese derecho que les otorgaba, precisamente, dicho artículo y entonces dijo: "si alguien, con verdadera pureza, aún tiene duda de que se está violando el 140, no hay nada que se pueda calificar de violación, que esté por encima del pueblo soberano, este pueblo dirá la última palabra y esa última palabra involucra, inclusive, la voluntad de los (sic) que van (sic) a nacer.(sic)

Agregó que el Artículo 140 iba dentro de la voluntad del pueblo, por ello pedía un aplauso para el Sr. Presidente de la República, que era un hombre bueno y magnífico ciudadano, a fin de que le ofrecieran el voto de confianza para escoger la Comisión de estudio de las reformas, y añadió, que estuvieran seguros que no serán capaces los uniformados de traicionarlos a "ustedes". En este instante los Honorables Representantes reunidos se pusieron de pie y aplaudieron frenéticamente al General Rubén Darío Paredes.

El Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos manifestó lo siguiente: "Como, en efecto, ustedes han aprobado el voto de confianza dada (sic) a nuestro Presidente De La Espriella, para que escoja y organice la Comisión que se encargará de hacer el estudio a la reforma constitucional. Considero que el tema se ha agotado y damos las sinceras gracias a todos los Colegas, al General Paredes, al Estado Mayor y a la Presidencia de la República, por habernos ofrecido este gran momento para la historia panameña,

ya que ha sido un diálogo democrático realizado dentro del marco del Magno Recinto Parlamentario. Muchas Gracias". (el subrayado es nuestro). <sup>94</sup>

Como fácilmente se puede apreciar aparte de los errores en el acto, en ningún momento se produjo la autorización de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, mucho menos el voto de confianza del que hizo alusión el entonces Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos Prof. Lorenzo Sotero Alfonso. Lo único que hicieron los Representantes - tal como se transcribe en el Acta - fue ponerse de pie y aplaudir frenéticamente al General Rubén Darío Paredes. Esta apreciación la comparten muchos testigos presenciales de esa sesión e incluso Representantes de Corregimientos que actuaron en la misma.

Ahora bien, con aprobación de los Representantes o sin aprobación de ellos, hubo un hecho incuestionable que fue la existencia del Artículo 140 que autorizaba únicamente a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos para introducir reformas a la Constitución Política. Por consiguiente, la creación de la Comisión

---

<sup>94</sup> Parte final del acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 28 de octubre de 1982.

Revisora de la Constitución Política conformada mediante la precitada Resolución No. 148 de 19 de noviembre de 1982 se aportó íntegramente del tenor literal del Artículo 140 contentivo de la cláusula de reforma. Por ende, la creación de dicha comisión fue a todas luces una fórmula extraconstitucional de reformar la constitución.

**b. Nombramiento de la Comisión Revisora de la Constitución Política de 1972**

Pese a estas consideraciones mediante Resolución N° 148 de 19 de noviembre de 1982 <sup>95</sup> el Consejo de Gabinete creó la "Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá". El artículo 1 decía que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, "había autorizado" al Organo Ejecutivo, en fecha 28 de octubre de 1982 para la creación de la aludida Comisión. Sin embargo, tal como ya lo hemos manifestado, en la copia del Acta de esa fecha, no consta expresamente la autorización a que hace alusión la Resolución de Consejo de Gabinete.

Sin embargo, la integración de la Comisión nombrada por el Ejecutivo se hizo de la siguiente manera:

---

<sup>95</sup> Ver GACETA OFICIAL No. 19,695 de 22 de noviembre de 1982. Panamá, República de Panamá.

Presidente: Jorge Fábrega P., quien además era Presidente del Colegio Nacional de Abogados de Panamá

Secretario: Nander A. Pitty V.

Miembros nombrados por el Ejecutivo:

Humberto Ricord  
 Carlos Bolívar Pedreschi  
 Campo Elías Muñoz  
 Guillermo Endara G.<sup>96</sup>  
 Oydén Ortega  
 Fernando Manfredo  
 Carlos Enrique Landau

En representación de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos: Hirisnel Sucre.

Por los partidos políticos legalmente inscritos - en esa fecha - se designó a las siguientes personas:

|  |                   |
|--|-------------------|
| Partido Demócrata Cristiano:                                       | José A. Sossa     |
| Partido Nacionalista Popular:                                      | Roberto Arosemena |
| Partido Movimiento Liberal, Republicano y Nacionalista (MOLIRENA): | Mario Galindo     |
| Partido Revolucionario Democrático (PRD):                          | Emeterio Miller   |
| Partido Liberal:   | Roberto Alemán    |
| Partido del Pueblo: (COMUNISTA)                                    | César A. De León  |

---

<sup>96</sup> Candidato a la Presidencia de la República en las anuladas elecciones del 7 de mayo de 1989, por la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADO Civilista) y a quien asumió la Presidencia de la República de Panamá en la madrugada del 20 de diciembre de 1989, mientras las tropas norteamericanas invadían a Panamá, estuvo en el cargo hasta el 1 de septiembre de 1994 en que lo entregó a Ernesto Pérez Balladares del Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) que irónicamente había sido desplazado del poder por la invasión norteamericana.

Todos estos ciudadanos - en su mayoría miembros de diferentes partidos políticos de la entonces oposición y del gobierno - aceptaron participar en una iniciativa política promovida por el Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional. Es decir aceptaron - en este aspecto - un entendimiento político con los factores reales de poder. Es más, aceptaron participar en una Comisión que concretaba una fórmula al margen del aspecto constitucional porque a todas luces la conformación de dicha Comisión violó el Artículo 140 de la Constitución Política.

La sede de la Comisión estuvo en el Colegio Nacional de Abogados de Panamá y el temario que revisó fue el siguiente:

- a. Funcionamiento y coordinación de los Organos del Estado en un contexto institucional armónico.
- b. Integración del Organo Ejecutivo y período presidencial.
- c. Estructura y funcionamiento del Organo Legislativo.
- d. Organo Judicial y Ministerio Público.
- e. Régimen Provincial y Régimen Municipal.
- f. Cláusula reformatoria de la Constitución.
- g. Hacienda Pública.
- h. Régimen Electoral.

Se le otorgó potestad para revisar otros aspectos

que consideraran oportunos, así como facultad para consultar a nivel nacional la opinión de los grupos empresariales, obreros, estudiantiles, profesionales, cívicos, campesinos o indígenas, sobre las reformas constitucionales.

En la precitada Resolución se le concedió a la Comisión un término no mayor de ciento veinte (120) días, a partir del 1º de diciembre de 1982 para presentar al Presidente de la República un informe sobre el resultado de su labor, a fin de que una vez preparado el proyecto de reformas constitucionales se sometiera a consulta popular.<sup>97</sup>

El 27 de marzo de 1983, mediante nota formal la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá, presentó al Ejecutivo el pliego de Reformas Constitucionales propuestas. Como quiera que los partidos políticos dominaron la Comisión se introdujeron artículos con contenido novedoso en el derecho constitucional panameño como la obligante postulación por partidos políticos para una curul en el parlamento panameño y la revocatoria del mandato por los partidos políticos, artículos aberrantes, a los que nos

---

<sup>97</sup> Ver artículo V de la Resolución N° 148 de 19 de noviembre de 1982.

referiremos más adelante.

En consecuencia el Ejecutivo por medio del Consejo de Gabinete, emitió la Resolución N° 38 de 30 de marzo de 1983 <sup>98</sup> por la cual se convocó a un Referéndum Constitucional en todo el país sobre las Reformas propuestas que se celebró el 24 de abril de 1983.

El Tribunal Electoral de Panamá, mediante Decreto N° 73 de 4 de abril de 1983 reglamentó la convocatoria del referéndum constitucional para la aprobación o desaprobación de las reformas propuestas.<sup>99</sup>

En el Referéndum del 24 de abril de 1983 se emitieron 556,969 votos sobre una población electoral aproximada de 780,000 electores.

El resultado fue así:

|                   |         |
|-------------------|---------|
| Votos afirmativos | 476,716 |
| Votos negativos   | 66,447  |
| Votos en blanco   | 6,590   |

---

<sup>98</sup> Ver GACETA OFICIAL N° 19784 de 5 de abril de 1983. Panamá, República de Panamá.

<sup>99</sup> Ver BOLETIN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA N° 150 de 4 de abril de 1983.

Votos nulos

7,216 <sup>100</sup>

Posteriormente, el 29 de abril de 1983, el Tribunal Electoral de Panamá, mediante Resolución N° 339 de esa fecha <sup>101</sup> dejó constancia de la aprobación del Proyecto de Reformas Constitucionales e hizo entrega a los Organos Ejecutivo, Judicial y Legislativo del Acta final de la Junta Nacional de Escrutinios que contenía los resultados finales.

Una vez se aprobaron las Reformas Constitucionales, el Consejo de Gabinete, por medio de la Resolución N° 61 de 4 de mayo de 1983 creó la Comisión que elaboró una ordenación sistemática en forma de texto único, de las disposiciones no reformadas de la Constitución Política de 1972 y de las nuevas disposiciones que la reformaron y adicionaron. <sup>102</sup>

Finalmente, mediante Resolución de Consejo de

---

<sup>100</sup> Ver Acta final de la JUNTA NACIONAL DE ESCRUTINIOS de 28 de abril de 1983.

<sup>101</sup> Ver BOLETIN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMA N° 164 de 29 de abril de 1983. Ver GACETA OFICIAL N°19805 de 6 de mayo de 1983.

<sup>102</sup> Ver Texto Completo de dicha Resolución en FABREGA, Jorge, Constitución Política de la República de Panamá, Editorial Alvarez; p.29.



Gabinete N° 63 de 12 de mayo de 1983 <sup>103</sup> el Organo Ejecutivo adoptó el texto único de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983 y ordenó su publicación inmediata.

En consecuencia, el texto final fue publicado en la Gaceta Oficial No. 19,826 de 6 de junio de 1983.

**c. Conceptos en Torno a la Constitucionalidad o no de las Reformas Constitucionales de 1983**

Contra la Resolución de Consejo de Gabinete N°38 de 30 de marzo de 1983, <sup>104</sup> por la cual se convocó Referéndum sobre las reformas a la Constitución Política de la República de Panamá y se dictaron otras medidas recurrieron tres (3) abogados panameños. Los letrados Miguel A. Bernal, Carlos Adames y Joaquín Ortega, interpusieron Demanda de Inconstitucionalidad ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Fundamentaron su acción sosteniendo que la precitada Resolución violaba los artículos 17, 18, 19, 140 y 180 de

---

<sup>103</sup> Ver GACETA OFICIAL N° 19,826 de 6 de junio de 1983. Panamá, República de Panamá.

<sup>104</sup> Ver GACETA OFICIAL N°19784 de 5 de abril de 1983.

la Constitución Política.<sup>105</sup>

Este criterio provocó encendidas polémicas, algunos argumentaron que las reformas no eran inconstitucionales, otros que sí lo eran.

El Profesor Carlos Bolívar Pedreschi sostuvo que ni las convocatorias a Asambleas Constituyentes ni a Referéndum son susceptibles de calificación constitucional porque son actos extraordinarios donde se apela a la máxima fuente de autoridad que es el pueblo y del cual emanan todos los poderes constituidos.

Por aquella ocasión muchos juristas se pronunciaron a favor del acto del Ejecutivo, aunque reconocían expresamente que era violatorio de la Constitución. Carlos Bolívar Pedreschi Profesor de Derecho Constitucional y miembro de la Comisión Revisora, lo explicó así en el Diario La Prensa de Panamá de 19 de abril de 1983 en el artículo "El Referéndum y su Constitucionalidad":

"Ni las convocatorias a Asambleas

---

<sup>105</sup> Queda entendido que la numeración corresponde al período anterior a la incorporación de las reformas de 1983 que varió la numeración del articulado. La nueva numeración fue adoptada mediante Resolución de Consejo de Gabinete N°63 de 12 de mayo de 1983. Ver GACETA OFICIAL de Panamá N°19826 de 6 de junio de 1983.

Constituyentes, ni las convocatorias a Referéndum, son susceptibles de calificación constitucional. Se trata de actos extraordinarios donde las autoridades constituidas, por las circunstancias igualmente extraordinarias que condicionan sus actuaciones, apelan a la máxima fuente de autoridad que es el pueblo y de la cual emanan todos los poderes constituidos. En consecuencia, siendo el pueblo, dentro de la concepción democrática del poder, la fuente de todo poder y la fuente de todas las autoridades constituidas, lo que el pueblo decida es siempre inapelable, pues dentro de la concepción democrática de poder no hay autoridad superior al pueblo."

Los letrados recurrentes en su acción de inconstitucionalidad sostenían, entre otros aspectos lo siguiente:

"Es claro que el Consejo de Gabinete no puede llegar a la ciudadanía con una convocatoria a Referéndum, pues, un examen de sus facultades constitucionales y taxativas - artículo 180 C.N.- demuestran que no tiene tal facultad, motivo por el cual la dictación de la Resolución N° 38 es inconstitucional, esta situación cobra ribetes de máxima gravedad cuando vemos que el acto arbitrario de convocatoria de Referéndum va dirigido a Reformar la Constitución Política de una República en una acción eminentemente arbitraria. Más claridad no puede desprenderse del artículo 140 de la Carta Fundamental cuando advierte:

Esta Constitución sólo podrá ser reformada por un Acto Constitucional expedido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.

Hecha la debida confrontación del acto acusado de inconstitucionalidad con la

norma superior deja al descubierto el exceso de competencia a que ha tenido que recurrir el Consejo de Gabinete para expedir la Resolución N°38 de 30 de marzo de 1983." <sup>106</sup>

El pleno de la Corte Suprema de Justicia, al rechazar el recurso presentado contra la Resolución de Consejo de Gabinete N°38 de 30 de marzo de 1983 sostuvo que:

"El Consejo de Gabinete, fundamentándose en el principio expresamente consignado en el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, dando validez constitucional al Acto, porque la base popular y democrática de todo ordenamiento de instituciones constitucionales que rige la vida social y política de la Nación descansa en ese principio rector de la Constitución." <sup>107</sup>

El criterio del profesor Pedreschi - que citáramos anteriormente - no sólo explicó la razón de la fórmula extraconstitucional para la reforma, sino que da fundamento a quienes hoy día pedimos una Asamblea

---

<sup>106</sup> Ver RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD de los abogados Miguel A. Bernal, Carlos E. Adames y Joaquín Ortega.

<sup>107</sup> Registro Judicial, Publicación del Organismo Judicial de Panamá, abril de 1983. p. 103. El artículo 2 de la Constitución vigente en ese entonces decía: "El Poder Público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Organos Ejecutivos, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armonía y colaboración entre sí y con la Fuerza Pública."

Constituyente en Panamá.

La Corte Suprema de Justicia al pronunciarse sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta reiteró que el Consejo de Gabinete se fundamentó en el principio consignado en el Artículo 2 de la Constitución Política que señala que el poder público sólo emana del pueblo. Por esta razón - consideró la Corte - se le dio validez constitucional a los actos impugnados porque la base popular y democrática de todo ordenamiento de instituciones constitucionales que rigen la vida social y política descansa en ese principio rector de la Constitución.

Si bien es cierto, que a nuestro juicio, toda la actuación hecha por el Ejecutivo violaba expresamente lo que establecía el artículo 140 de la Constitución Política de aquél entonces, no es menos cierto que la actuación de los factores reales de poder fue producto de grandes presiones populares que exigían cambios sustanciales en la Constitución Política por intermedio de una Asamblea Constituyente, sobre todo, en lo referente al anacrónico Artículo 2 de la Constitución que exigía a los tres Organos del Estado actuar en armónica colaboración con la Fuerza Pública y en cuanto al Organo Legislativo. En aquel momento fue más importante el

deseo de la ciudadanía que el requisito que existía en el Artículo 140. Por esto sostenemos que, todos los que participaron en esta comisión aceptaron ser partícipes de una fórmula extraconstitucional, es decir, al margen de la propia constitución que existía, porque en el fondo eran conscientes que la voluntad del pueblo era buscar cambios constitucionales que de otra manera no hubiese sido posible lograr. Por qué sostenemos esto? Pues sencillamente, según el Artículo 140 solamente la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos podía reformar la Constitución. Como quiera que una de las estructuras constitucionales que se deseaban modificar lo era precisamente la propia Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, era ilógico pensar que esta corporación iba ser capaz de autoreformarse. En buen panameño, diríamos "no se iba a autodecapitar". Por esta razón, para buscar una salida al "nudo gordiano" en que se encontraba inmersa la nación fue necesario violentar la cláusula de reforma contenida en el Artículo 140 para darle paso a los anhelos del pueblo panameño. Si bien dicha reformas no fueron del todo completas, ni recogía la aspiración plena del pueblo panameño de tener una nueva Constitución producto de una Asamblea Constituyente, las mismas crearon para muchos "un veranillo democrático en el país". Lo cierto es que quienes participaron en dicha comisión entre ellos,

cuatro miembros del gobierno que los norteamericanos instalaron después de la invasión armada a Panamá el 20 de diciembre de 1989 (Presidente Endara, Ministro Galindo, el Legislador Sossa y el llamado Ministro sin cartera Roberto Alemán) aceptaron participar en una fórmula al margen de la Constitución. Por ello el profesor Manuel García Almengor quien fuera decano (1990-1994) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá los consideró desde esa fecha "parcheros". <sup>108</sup>

### 3. Sistema Político establecido en Panamá, como consecuencia de la invasión militar de los Estados Unidos de 20 de diciembre de 1989

Una vez se produjo la invasión norteamericana, lo primero procuraron los norteamericanos fue darle posesión a Guillermo Endara como Presidente de la República, a Ricardo Arias Calderón como Primer Vicepresidente y a Guillermo Ford como Segundo Vicepresidente. La mayoría de los analistas políticos y entendidos esperaban que el gobierno que asumía las funciones procedería a derogar la Constitución Política de 1972 que había sido creada e inspirada por el General Omar Torrijos líder político de

---

<sup>108</sup> Así lo manifestó en su interesante intervención en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas el 7 de enero de 1992.

las Fuerzas que derrocaba la invasión. Durante la campaña política los entonces líderes de la oposición - Endara, Arias Calderón y Ford - en no pocas ocasiones criticaron la Constitución y las llamadas Leyes de la dictadura. Era de esperarse, por consiguiente, que la Constitución de "la dictadura" fuera reemplazada por Constitución nueva fruto de una Asamblea Constituyente convocada para tal propósito. Sin embargo, para sorpresa el gobierno instalado mantuvo la estructura jurídica del país en lo legal y en lo constitucional. Se negó reiteradamente a convocar una Constituyente y prefirió el camino de impulsar unas reformas constitucionales que se convirtieron en las primeras reformas a la Constitución que han sido rechazadas por el pueblo panameño en el histórico referéndum constitucional del 15 de noviembre de 1992. Los resultados de la acción del gobierno del Presidente Endara los encontramos en las cifras electorales y en la intención del voto de las elecciones para Presidente y Vicepresidentes del 8 de mayo de 1994, donde el partido del Presidente Endara y los de sus Vicepresidentes fueron derrotados por el partido que los norteamericanos habían expulsado del poder en la cruenta invasión militar.



## C. ¿CONSTITUCION POLITICA DE 1972 O CONSTITUCION DE 1983?

Después de las Reformas Constitucionales de 1983 se provocó el inicio de una polémica sobre el hecho de que si debía o no llamársele Constitución de 1983, en vez de Constitución de 1972. Algunos juristas panameños promovieron inadecuada y equivocadamente la utilización de esta denominación, aunque la mayoría se ha inclinado por llamarla por su nombre oficial y real: Constitución de 1972. Humberto Ricord - uno de los letrados designados por el Ejecutivo para preparar las Reformas - ha sostenido que se debe hablar de Constitución de 1983.<sup>109</sup> El exdecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, César Quintero, ha emitido conceptos contradictorios con relación al tema. Ha sostenido que:

"dada la calidad, cantidad y carácter de las reformas introducidas, bien podría y debería hablarse de la Constitución de 1983. De modo que también aludiremos a ella con esta denominación."<sup>110</sup>

Sin embargo, en la misma obra donde emite estos conceptos, en páginas anteriores, dice:

---

<sup>109</sup> Ver RICORD, Humberto en "Revista Parlamentaria Iberoamericana", Publicación de las Cortes Generales No. 4, Madrid, España, 1988, p. 167.

<sup>110</sup> Ver QUINTERO, César en Estudios de Derecho Constitucional Panameño de Fábrega, Jorge, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1987, p. 597.

"por otra parte, tampoco sería exacto ni indicado denominar constitución de 1983 al Acto Constituyente de ese año. Pues, a pesar de su autónoma formulación, no coincide del todo con los actuales factores de poder."<sup>111</sup>

Valga la ocasión para aclarar que finalmente escuchamos al profesor Quintero en una conferencia llamarla Constitución de 1983 con lo que suponemos y esperamos se define, de manera permanente, su postura al respecto. <sup>112</sup>

Sobre estos criterios debemos advertir que consideramos adecuado y legítimamente correcto el nombre de Constitución Política de 1972, por cuanto la misma, mantiene la mayoría de los preceptos originalmente adoptados por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en 1972. La génesis u origen de la Constitución de 1972 no se puede borrar. Fue producto de la inspiración y voluntad política del régimen militar que liderizó el General Torrijos. Lo que hemos denominado reiteradamente, el vicio de nulidad por falta de voluntad nacional, persiste en dicha Constitución aunque la hayan maquillado en tres ocasiones y aunque se haya pretendido hacerlo con fracasados proyectos de reformas constitucionales. Si se sostiene que en 1983 se produjo una nueva Constitución porque el pueblo votó si en el referéndum constitucional, no

---

<sup>111</sup> Ver QUINTERO, César en Estudios de Derecho Constitucional Panameño, op. cit., p. 100.

<sup>112</sup> Por lo menos así lo expresó el 19 de agosto de 1992 en Conferencia dictada en el Ministerio Público de Panamá.

se está diciendo la verdad desde el punto de vista de una adecuada interpretación constitucional. En esa ocasión - en el referéndum del 24 de abril de 1983 - el pueblo no aprobó ninguna Constitución, lo que hizo fue aprobar los cambios propuestos en el referéndum. Aprobar una nueva Constitución y aprobar cambios o reformas a ésta son dos hechos distintos. En cuanto a los Actos Reformatorios de 1978 y al Acto Constitucional de 1983 - actos modificatorios de la Constitución - por su génesis, procedimiento y actuación fueron totalmente diferentes. En los Actos Reformatorios de 1978 se utilizó plenamente la cláusula de reforma que contenía la Constitución, por tanto se siguió un procedimiento diferente al que se siguió en el Acto Constitucional de 1983 en donde se utilizó una fórmula extraconstitucional. Igual podemos decir en cuanto al origen de dichas reformas y sobre la composición e integración de la Comisión que las redactó.

A pesar de las opiniones de quienes simpatizan con llamarle Constitución de 1983, es preciso por último advertir - como argumento contundente - que mediante Resolución de Gabinete No. 63 de 12 de mayo de 1983 - emitida después del Referéndum Constitucional aprobatorio de las Reformas que tanto simpatizan a los que así la denominan - se resolvió adoptar el texto único de la Constitución Política de la República de Panamá con el largo nombre de Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los

Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983. De esta forma, podemos señalar que el nombre oficial de la Constitución es el de Constitución de 1972 y de ninguna manera Constitución de 1983. En las ediciones oficiales del Estado panameño ese es el nombre como se le designa. Por consiguiente, no le encontramos sentido a una discusión sobre el particular por cuanto, a nuestro juicio, lo obvio no se discute. En el fondo los que estimulan denominarla Constitución de 1983, lo que desean es ir borrando poco a poco toda alusión al origen o génesis de una Constitución que resulta imposible negar como fruto de la inspiración política del proceso militar que se inició el once de octubre de 1968. Así como el General Torrijos fue su inspirador y creador, el General Paredes fue el verdadero reformador de 1983. Es decir, es una Constitución nacida, vestida y maquillada con la inspiración política del gobierno militar. Lo que más asombra y sin duda alguna sorprende, por falta de ética, seriedad y coherencia política es que el Gobierno del Presidente Endara (1989-1994), a pesar de que lanzó su plataforma política combatiendo los planteamientos políticos del General Torrijos y de sus seguidores durante su período presidencial, insistió en mantener una Constitución promulgada bajo la inspiración y la tutela del gobierno del General Torrijos. Sin embargo, lo que nos satisface plenamente es que la mayoría del pueblo panameño, desde hace años simpatiza con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, elegida democráticamente y

que produzca una nueva Constitución Política que haga posible - al decir de nuestro admirado profesor Luis Sánchez Agesta - saber que "ha brotado y crecido como una voluntad nacional".

113

Por esta razón, el Cuarto Congreso Nacional de Abogados de la República de Panamá, celebrado en la ciudad de Panamá del 5 al 7 de octubre de 1990, aprobó recomendar la convocatoria, en esa fecha, de lo que denominó una Asamblea Nacional Constituyente Paralela para redactar una nueva Constitución cónsona con el Estado social y democrático de Derecho que los panameños deseamos fortalecer. Nos correspondió presidir - por mandato mayoritario de sus miembros - la Comisión No. 1 sobre temas relacionados con la Constitución en donde, se produjo la propuesta aprobada por el plenario.<sup>114</sup>

Sin embargo, sectores del entonces gobierno del Presidente Endara - impulsados por el Partido Demócrata Cristiano o al decir del Legislador Leo González "Chantajeados

---

<sup>113</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Editorial Revista de Derecho Privado, Cuarta Edición, Madrid 1985, p. 23.

<sup>114</sup> Ver Memoria del IV Congreso Nacional de Abogados, "La Abogacía Frente al Acontecer Nacional", publicación del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá 1991, págs. 90 - 100.

por la Democracia Cristiana " - <sup>115</sup> fueron los que promovieron la fracasada reforma constitucional de 1992, que no tenía sin mayor trascendencia e importancia para los genuinos intereses de la nación que desea fortificar su participación democrática sin dictadura militar como en el pasado pero sin dictadura de partidos políticos. En esa ocasión las reformas que se pretendían introducir tenían propósitos aviesos, con artículos solapadamente colocados para defender fines y propósitos muy específicos que convenían únicamente al partido político que las promocionaba irresponsablemente sin importarle con la opinión mayoritaria del pueblo panameño. Lo que deseaban era evitar a toda costa la convocatoria a unas elecciones generales para elegir Constituyentes porque eran conscientes de la debilidad política que enfrentaban frente a los desaciertos que durante los primeros años de gobierno cometieron. Tal fracaso político solamente lo aplazaron hasta 1994 cuando en las elecciones Presidenciales la Democracia Cristiana de 219,944 votos obtenidos en 1989 logró 25,507 en 1994 lo que significó un descenso de 194,437 votos. En las elecciones para renovar el Parlamento de 204,841 votos en 1989 (28) diputados, bajaron en 1994 66,659 votos, lo que significa un descenso de 138,182 votos, con únicamente un (1) diputado en todo el país. Estos

---

<sup>115</sup> Declaraciones del Legislador Leo González del progubernamental partido Molirena en el programa de televisión "Encontremos Soluciones", Panamá, domingo 28 de junio de 1992 en R. P. C. Canal Cuatro, que dirige y conduce el periodista y abogado, Julio Miller.

abruptos descensos o pérdidas de votos son más graves por cuanto la población electoral aumentó de 1989 a 1994 no sólo por el natural incremento de los ciudadanos sino por la dinámica campaña de cedulação y de actualización del Padrón Electoral por parte del Tribunal Electoral. Este estrepitoso fracaso casi provoca la extinción del partido Demócrata Cristiano que después de haber sido el partido más votado en las elecciones de 1989 cinco años más tarde en las elecciones de 1994 fue uno de los menos votados. Los partidos del Gobierno quisieron utilizar en las reformas de 1992 la cláusula de reforma constitucional para introducir cambios tibios que, entre otros aspectos, le cambiara el nombre a la Constitución de 1972 por la de Constitución de 1992, mientras la esencia de la Constitución de 1972 permanecería casi intacta. Para ello convocaron sin éxito político a un costoso referéndum constitucional.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Según el artículo 308 de la actual Constitución de Panamá el referéndum constitucional se celebrará en la fecha que señale el Parlamento dentro de un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. Ver definiciones sobre referéndum constitucional en LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, p. 180. NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, Tercera Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1990, p. 294. DE VEGA GARCIA, Pedro, "Reforma Constitucional" en el Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por J.J. González Encinar, Editorial Akal, Madrid 1984, 791-798. CASTILLO VERA, Pilar del, "La campaña del referéndum nacional", Revista de Estudios Políticos No. 6, Madrid 1978. Consultar Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre). Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, sobre normas para la celebración del referéndum. Real Decreto 2550/1978 de 3 de noviembre, sobre el ejercicio del derecho de reunión durante la fase de consulta del referéndum constitucional. Real

**D. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE UNA CONSTITUYENTE EN PANAMA**

Podemos definirla como una corporación de carácter especial elegida por el pueblo, mediante un proceso electoral y en ejercicio de su facultad soberana, a la que se le otorga el mandato de estudiar y adoptar una nueva Constitución. Para nuestro eminente profesor, Luis Sánchez Agesta la Asamblea Constituyente es un poder ajeno a toda competencia previa, a toda reglamentación predeterminada, al que por encima del mismo, no existe ningún otro poder político: es la autoridad suprema, incondicionada, y libre de formalismos.<sup>117</sup> Para Carl Schmitt el poder constituyente es "la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo o forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo".<sup>118</sup> Para Durán Abarca, "el sentido supremo de la Constituyente es la de ser la autoridad

---

Decreto 2551/1978 de 3 de noviembre, sobre vigencias de normas sobre la habilitación para el ejercicio de la fé pública y sobre correos durante la fase de consulta del referéndum constitucional. Real Decreto 2552/1978 de 3 de noviembre, sobre la utilización de los medios de comunicación social del Estado por los Grupos Parlamentarios, durante la fase de consulta del referéndum constitucional.

<sup>117</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis, Lecciones de Derecho Político, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, p. 339.

<sup>118</sup> SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Ediciones Revista de Derecho Privado Madrid, España.



máxima, primaria, extraordinaria e indelegable..."<sup>119</sup>

Vladimiro Naranjo Mesa considera que el procedimiento de la Asamblea Constituyente "consiste en que el pueblo, directamente elige una asamblea especial, con el objeto de que estudie y adopte una nueva Constitución o reforme la Constitución existente."<sup>120</sup>

Alvaro Echeverri por su parte, sostiene que se entiende por poder constituyente "la capacidad de organizar el poder político o de modificar su organización".<sup>121</sup> Miguel Antonio Bernal, considera que una "Asamblea Nacional Constituyente es el procedimiento democrático que establece la expresión soberana del pueblo elegida con la finalidad de proceder a la deliberación, elaboración y aprobación de una Constitución totalmente nueva o de las reformas a la Constitución existente".<sup>122</sup> En resumidas cuentas, podemos concluir sosteniendo que la Asamblea Constituyente es la más genuina expresión de la voluntad nacional, representa al pueblo,

---

<sup>119</sup> DURAN ABARCA, Washington, Plebiscito de Nuevo Tipo y Constituyente. Publicación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Dirección Universitaria de Biblioteca y Publicaciones, Lima, Perú s/f, págs. 86 y 87.

<sup>120</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, 3ª edición, Bogotá, Colombia, 1990, p. 294.

<sup>121</sup> ECHEVERRI, Alvaro, Teoría Constitucional y Ciencia Política. Editorial Temis, cuarta edición, Bogotá, Colombia, 1990, p.256.

<sup>122</sup> BERNAL, Miguel Antonio, ¿Reformas o Constituyente?, Ediciones Nari, S.A. Panamá, 1992, p. 12.

moldea la letra y el espíritu de la Constitución y nos muestra la verdad política del sistema que organiza.

En el ámbito de las experiencias panameñas, podemos decir que Panamá ha tenido Asambleas Constituyentes con muy buenos resultados. Las dos Constituciones que más tiempo han regido - la de 1904 cuando se conformó la República y la de 1946 que derogó el gobierno militar - han sido producto de Asambleas Constituyentes elegidas democráticamente. Esto nos demuestra que lejos de resultar traumáticas y dañinas las experiencias con las Asambleas Constituyentes ayudan a la adecuada conformación de la voluntad nacional promoviendo puntos de encuentro entre todos los panameños, buscando lo que nos une y desechando lo que nos desune. Un adecuado ejemplo lo tenemos en la Asamblea Constituyente de 1945 que aprobó la Constitución de 1946, que al estar el pueblo adecuadamente representado en ella, nadie cuestionó el buen trabajo de sus Constituyentes. Es importante manifestar que por razón de términos se le denominó "Convención Constituyente", quizá influidos por la denominación que utilizaron los Constituyentes norteamericanos.

Resulta importante resaltar que estos dos hechos históricos incuestionables le restan argumentos a quienes sostienen que la Constituyente en Panamá sería desastrosa para los efectos del país o como dicen "una Constituyente sería

motivo de colapso adelantado. La consiguiente inestabilidad institucional trascendería negativamente a toda la vida de la Nación." <sup>123</sup>

En el plano nacional hay dos excelentes precedentes de Constituyentes panameñas. En el plano internacional otros hechos refuerzan la tesis de la necesidad histórica de una constituyente en Panamá. En este sentido la evolución constitucional iberoamericana ha sido sabia. Durante las últimas décadas nuestro continente tuvo gobiernos autocráticos, en su mayoría de corte militar. Poco a poco, esta situación fue cambiando hasta quedar hoy día muy contados países donde no impera una democracia pluralista y participativa con fundamento electoral. Pero, de este tránsito de los países iberoamericanos nos queda una sabia experiencia. La mayoría de los países que pasaron de un gobierno autocrático o militar a un gobierno democrático y pluralista, lo primero que hicieron fue convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para darse una nueva Constitución política que reorganizara el Estado en la nueva era de democracia participativa que emprendían. España, después de la muerte del General Franco nos ofrece el primer buen ejemplo. Una Constituyente redactó la excelente Constitución Española de 1978. El Perú fue el segundo ejemplo, mediante el denominado

---

<sup>123</sup> Opinión del abogado Carlos A. Mendoza en el Diario Panamá América bajo el título "Las Próximas Semanas."

Acuerdo Nacional entre todas las fuerzas políticas peruanas se pactó el denominado plan "Tupac Amaru" para el retorno a la Constitucionalidad. Se Convocó la Asamblea Constituyente que le correspondió presidir al gran líder peruano Victor Raúl Haya de la Torre. Perú promulgó su Constitución en 1979.<sup>124</sup> Luego fue Honduras en 1981, El Salvador en 1983 y Guatemala en 1985. Estos últimos dos países tienen una característica especial. En esos lugares el Partido Demócrata Cristiano fue el que más abogó por la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Es más, lograron obtener la mayoría de miembros y ganaron las elecciones presidenciales en ambos países, la de José Napoleón Duarte (q.e. p. d.) en el Salvador y la de Vinicio Cerezo Arévalo en Guatemala. Nos preguntamos entonces, ¿Por qué en esos países sí fue buena para los Demócratas Cristianos la fórmula de la Constituyente y aquí en Panamá no?<sup>125</sup> Decía Leonardo Da Vinci que " la experiencia es hija de la sabiduría". La experiencia de países que han pasado por igual o peores circunstancias que las de Panamá es vital para la conformación de grandes ideas. No tomar estas experiencias es una gran irresponsabilidad.

---

<sup>124</sup> Perú adoptó una nueva Constitución en 1994 también producto de una cuestionada Asamblea Constituyente que se denominó Congreso Constituyente Democrático C.C.D.

<sup>125</sup> Este análisis político sobre las Constituyentes en Guatemala y el Salvador y la participación del Partido Demócrata Cristiano en esos dos países, fue realizada por el autor, en público debate celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Panamá el 19 de noviembre de 1990. (Según consta en el video cassette de la fecha).

Es saludable mencionar que Nicaragua convocó a una Constituyente que redactó una nueva Constitución en 1987, que permitió los pasos iniciales para el difícil e impredecible proyecto de democratización de ese país. Colombia, con todos sus graves problemas de violencia social, terrorismo y guerrilla convocó una Constituyente que redactó la nueva Constitución de 1991. La experiencia de la Constituyente Colombiana tiene como virtud el haber permitido sentar en las curules a exguerrilleros e indígenas que antes nunca habían llegado al Congreso, junto a los tradicionales políticos liberales y conservadores. La reconciliación y el alejamiento de las armas de ciertos guerrilleros y su adaptación al proceso electoral fue la más grande virtud de la concertación social que produjo la Constituyente Colombiana.<sup>126</sup>

Podemos mencionar el caso de Paraguay que a mediados de julio de 1992 promulgó su nueva Constitución, producto de una Asamblea Constituyente que reorganizó la estructura política del Estado después del derrocamiento de la dictadura del General Alfredo Stroessner en el poder por más de treinta (30) años.

---

<sup>126</sup> Justo es reconocer el impulso que le dio a la idea el Presidente colombiano César Gaviria (1990-1994) quien desde el día que tomó posesión de su cargo prometió "darle un revolcón a las instituciones colombianas".

1. ¿A qué se le ha llamado Asamblea Constituyente Paralela o Simultánea en Panamá?

En reiteradas ocasiones por medio de diversos debates, conferencias e intervenciones en la radio y en la televisión de Panamá hemos definido de manera muy elemental lo que se entendía en Panamá por Asamblea Constituyente Paralela o simultánea. Antes de entrar a la definición, debemos remontarnos originalmente a las discusiones que se dieron de la Comisión sobre temas relacionados con la Constitución del IV Congreso Nacional de Abogados de Panamá celebrado el 4, 5 y 6 de octubre de 1990 en el Centro de Convenciones de Atlapa, de la ciudad de Panamá. Para ser sinceros, debemos reconocer que fuimos los abogados panameños los primeros en introducir en Panamá el uso del término y el fundamento o concepción de esta clase de Constituyente. Más adelante explicaremos que la propuesta fue distinta a la que pretendieron introducir los Legisladores Demócratas Cristianos en el ordinal 3 del artículo 308 en las fracasadas reformas de 1992 y en las parcialmente fracasadas reformas de 1994. Cuando se instaló el gobierno panameño después de la invasión norteamericana, a pesar de las críticas, se procedió a instalar también a la Asamblea Legislativa casi tres meses después. Muchos criticaron - incluyéndome - que hubiera sido una Comisión.

Evaluada la que determinó cuáles Legisladores habían resultado elegidos debido a la ausencia de las actas electorales.<sup>127</sup> Ante esta situación evidentemente irregular en la conformación e integración del Organo Legislativo y dada la situación política que vivía el país en su transición, algunos abogados empezamos a conversar con diversos sectores sobre la necesidad de que Panamá tuviese una Asamblea Constituyente Paralela o simultánea - tal y como se pretendía desarrollar en Colombia - como fórmula política para crear una nueva Constitución. Por esta razón en octubre de 1990 cuando presidimos la comisión sobre temas constitucionales en el IV Congreso Nacional de Abogados de la República de Panamá tuvimos la satisfacción de sustentar como Presidente de la comisión correspondiente, ante el pleno, la proposición de que se aprobara como tesis política jurídica de los abogados panameños la petición de una Asamblea Constituyente Paralela. Fue de esta forma como los abogados panameños, al aprobar la propuesta de la comisión que presidíamos, hicieron suya la tesis que el Colegio Nacional de Abogados de Panamá defendió y sustentó en todos los foros en que fue necesario hacerlo. Justo es reconocer que la primera organización en proponer formalmente esta fórmula fue el Colegio Nacional

---

<sup>127</sup> Ver Decreto N°5 de 26 de enero de 1990, emitido por el Tribunal Electoral. Boletín del Tribunal Electoral N°436 de 28 de enero de 1990.

de Abogados. Por esta razón el entonces Presidente del Colegio de Abogados, José Alberto Alvarez, siguió el mandato del IV Congreso y se avocó a defender dicha propuesta. Desde esa fecha algunos letrados miembros del Colegio Nacional de Abogados de Panamá hemos recorrido el país, las emisoras y medios de comunicación exponiendo esta tesis aún a costa de recibir malas interpretaciones y ataques en algunas ocasiones hasta personales.<sup>128</sup>

Es importante resaltar que cuando la tesis fue aprobada por los abogados panameños en octubre de 1990, todavía Colombia no había elegido su Asamblea Constituyente en un principio Paralela.<sup>129</sup> En Colombia, después de la elección, los constituyentes se instalaron el martes 5 de febrero de 1991 y promulgaron el 18 de julio de 1991 la nueva Constitución Política de Colombia que reemplazó a la Constitución de 1886 que nos había regido en los años inmediatamente anteriores de nuestra secesión de Colombia.<sup>130</sup> Si observamos el cronograma

---

<sup>128</sup> Se dio el caso de algunos Legisladores que dieron declaraciones agresivas contra los que exponíamos esta tesis llegándonos a calificar como promotores de Golpe de Estado. Se dio el caso de políticos que nos señalaron hasta como supinos ignorantes.

<sup>129</sup> La elección para el escogimiento de la Asamblea Constituyente Colombiana se celebró el 9 de diciembre de 1990.

<sup>130</sup> Recordemos que Panamá se independizó de España el 28 de noviembre de 1821 y se unió voluntariamente a Colombia hasta el 3 de noviembre de 1903 cuando volvió a independizarse. Preferimos, en la segunda ocasión, hablar de secesión.



evolutivo que siguió la Asamblea Constituyente Colombiana, observaremos que desde su instalación hasta la creación de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991, transcurrieron cinco meses y algunos días más. Esto refuerza la tesis de que una Asamblea Constituyente puede hacer su trabajo en un período de tiempo relativamente corto y que no es necesario que se quede sesionando por algunos años como algunos han querido hacer ver. Si analizamos, el caso panameño, la última constituyente en Panamá, también tuvo un período relativamente corto de funcionamiento como constituyente. Desde su instalación el 15 de junio de 1945 hasta la aprobación de la entonces nueva Constitución, el 1º de marzo de 1946, transcurrieron casi nueve meses. Para el objetivo de estudiar y adoptar una nueva Constitución no es necesario más tiempo que un año cuando mucho.

Después de haber hecho este recuento histórico podemos definir la Asamblea Constituyente Paralela o simultánea como una Asamblea elegida democráticamente mediante voto directo y secreto y por postulaciones independientes y por partidos políticos en determinadas circunscripciones electorales cuyo mandato popular se le otorga única y exclusivamente para que cree una nueva Constitución Política. Esta Asamblea Constituyente se instalará y funcionará simultáneamente y sin interferir

con los demás órganos del Estado, es decir Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Como podemos apreciar la Asamblea Constituyente se elegiría únicamente para redactar una nueva Constitución y su creación o nacimiento no produciría dificultades con el resto de los órganos del Estado. En aquellos momentos - año de 1990 - nos parecía una tesis aceptable, si bien no perfecta, por lo menos posible de realizar si hubiese habido voluntad política en aquel momento.

## **2. El Congreso de los Abogados Panameños de 1990 y la Asamblea Constituyente Paralela o Simultánea en Panamá**

Es cierto que en 1990 los abogados panameños, reunidos en el IV Congreso Nacional de Abogados propusimos la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela como fórmula para obtener una nueva Constitución Política en Panamá fruto de la participación de todos los panameños. Esta Asamblea Nacional Constituyente - según nuestra propuesta - debía ser elegida por votación popular directa y mediante postulaciones independientes y por partidos políticos. <sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Ver Memoria del IV Congreso Nacional de Abogados, op. cit., págs. 89-100.

Ahora bien, la Asamblea Legislativa panameña en las fracasadas y rechazadas reformas constitucionales de 1992 adicionó un tercer ordinal al artículo 308 - que establece la cláusula de reforma - en donde se creaba un tercer método para reformar la Constitución en el futuro. Este tercer método que ellos denominaron en su momento "Asamblea Constituyente Paralela" no fue en verdad en ningún sentido similar al propuesto por los abogados en 1990, por las siguientes razones:

1. La Asamblea Constituyente Paralela que pidió el IV Congreso de Abogados de Panamá tenía la intención de que esta produjera una nueva Constitución Política en el año de 1990 o a principios de 1991, sin los denominados "parches" o "remiendos" sobre la Constitución Política de 1972. La Asamblea Constituyente que propusieron los Legisladores como tercer método de reforma en el artículo 308, era una posibilidad de reformar después que se aprobaban las reformas. Es decir, que la existencia de este método estaba condicionado a la aprobación de una reformas insustanciales y ridículas.
2. La Constituyente que proponían los Legisladores como tercer método de reforma estaba "encarcelada", por cuanto su funcionamiento - según rezaba el propuesto artículo 308 - "será regulado por la Ley

respectiva, la cual deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional". Estaba claro pues, que la Asamblea Constituyente que proponían los Legisladores no tenía autonomía plena ni voluntad propia por cuanto, sus límites de actuación estaban condicionados por las decisiones emanadas de una Asamblea Legislativa. Para ser más categóricos sostenemos que, la Asamblea Legislativa hubiera estado por encima de la Asamblea Constituyente propuesta, hecho contrastante y contradictorio para el Derecho Constitucional que se ha pronunciado reiterativamente en el sentido de que la Asamblea Constituyente es la voluntad soberana del pueblo no sujeta a ningún precondicionamiento.

3. La Asamblea Constituyente que proponía los legisladores - según se establecía en el propuesto ordinal - estaba condicionada también al efecto de que sus reformas no podían:

- a. Alterar los períodos de los organos del Estado.
- b. Alterar períodos de otras autoridades elegidas o designadas por períodos determinados.
- c. Emitir reformas que tengan efecto retroactivo, a pesar que la propia

Constitución Política establece que si bien en principio las leyes no tiene efecto retroactivo también existe la excepción que permite que las de orden público o de interés social puedan tener este efecto cuando así lo expresen y en materia penal la Ley favorable al reo tienen efecto retroactivo.<sup>132</sup>

- d. Tampoco podía, las actuaciones de la Asamblea interferir con el funcionamiento de los Organos del Estado o con las demás entidades públicas creadas por la Constitución o la Ley.
- e. La Ley que convocaba a la elección de la Asamblea Constituyente señalaría el término durante la cual esta funcionaría y no podía ser prorrogado en ningún caso y por ninguna circunstancia.

Como podemos apreciar la Asamblea Constituyente propuesta por los Legisladores como método de reforma era una entidad castrada y maniatada que distaba mucho de constituir una verdadera Asamblea Constituyente, sin embargo usaron el nombre que propuso el IV Congreso de Abogados quizá para confundir a la opinión pública. La

---

<sup>132</sup>

Ver artículo 43 de la Constitución Política.

principal característica era que no podía desarrollar aspectos que el propio ordinal que la creaba le prohibía hacer. La propuesta de los abogados era la elección de una Asamblea Constituyente Paralela que si bien debía funcionar simultáneamente con los demás órganos del Estado, ésta no tenía prohibiciones ni condicionantes a la expresión de la voluntad nacional que por mandato popular de ella se derivaría. Asimismo, la simultaneidad con los demás órganos del Estado no significaba dependencia o subordinación a ninguno de ellos como ocurría con la que proponían los Legisladores.

Por otro lado, los abogados pedíamos para la elección de la Constituyente, postulaciones independientes y por partidos. La que proponían los Legisladores estaba regulada por Ley y la Ley la hacían ellos, que representaban y dependían de sus propios partidos.

Por todas estas circunstancias, tenemos que concluir sosteniendo que ambas propuestas fueron diferentes en cuanto a su contenido, sentido, estructura y aplicación. La propuesta de los abogados panameños, - hecha en 1990 - abrió el camino para la discusión en Panamá sobre la conveniencia o inconveniencia de la Asamblea Nacional Constituyente. En lo particular, si bien nos pareció

aceptable, no ideal, la convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela en 1990, no es menos cierto que hoy día - septiembre de 1994 - consideramos que se impone en Panamá la adopción de una Asamblea Constituyente Absoluta o Clásica como el método más idóneo para que se exprese la voluntad del pueblo panameño.

### 3. ¿Subvierte una Constituyente el Orden Publico y promueve un Golpe de Estado?

Ello no sería así; las Constituyente son expresiones legítimas de la voluntad nacional. Como bien lo dice - y ya lo hemos repetido - el maestro Sánchez Agesta: "entender el verdadero proceso constituyente es conocer las ideas y los hechos que han permitido que brote y crezca una voluntad nacional". <sup>133</sup>

Cuando la voluntad y el deseo de la comunidad nacional es darse una nueva Constitución por medio de una Asamblea Constituyente no hay lugar a la calificación de dicho acto porque no es más que el ejercicio del poder soberano que radica en esa colectividad nacional. Panamá, al igual que otros muchos países, ha tenido varios ejemplos en los que los panameños deseosos de

---

<sup>133</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, España, 1985, p. 24.

efectuar cambios profundos han logrado algunos sin atender a consideraciones de tipo legalista. Un ejemplo claro y concreto lo encontramos en el denominado Acto Constitucional de 1983 en donde se trató hacer cambios constitucionales que el pueblo reclamaba. Si se hubiera utilizado la cláusula de reforma de aquél entonces - que establecía en el artículo 140 que sólo la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos podía reformar la Constitución - quizá hubiera resultado muy difícil introducir los cambios aceptables que produjo el Acto Constitucional de 1983. Para lograr estos cambios, hubo que pasar por alto la propia cláusula de reforma y buscar un consenso entre todos los partidos políticos formados y en proceso de formación de gobierno y oposición que produjo el nombramiento de la Comisión Revisora de la Constitución Política mediante Resolución de Gabinete No. 148 de 19 de noviembre de 1982. En ésta Comisión - tal como lo hemos dicho anteriormente - aceptaron participar el Parlamentario José Antonio Sosa (1990-1994), el entonces Ministro de Estado Mario Galindo (1990-1993) y el Presidente de la República Guillermo Endara y el Ministro sin Cartera Roberto Alemán. Si en aquella ocasión pudo más la voluntad y el deseo del pueblo de cambiar algunos aspectos de la Constitución que la existencia de un simple artículo de la Constitución, hoy día la situación debía ser similar. Sin embargo, los



que ayer defendían este criterio y participaron en un método extraconstitucional hoy son los primeros que se oponen a aceptar la voluntad del pueblo y le imponen a ella la existencia de la cláusula de reforma contenida en el artículo 308 de la Constitución Política.

Hace algún tiempo en un debate en el APEDE en el que participaba el Legislador José Antonio Sossa y el suscrito, el Embajador de Colombia en Panamá realizó una interesante pregunta que nos permitió hacer esta explicación y expresar categóricamente que rechazábamos la expresión del Legislador Sossa que señalaba que otra fórmula ajena a las reformas de la Asamblea legislativa era romper el orden Constitucional. Sostuve que la actitud del Legislador Sossa era incongruente e inconsistente ya que en 1983 él había sido partícipe y protagonista de la ruptura del orden constitucional de esta misma Constitución.<sup>134</sup>

El Legislador Sossa reconoció que él participó en 1983 en una Comisión que fue producto de una violación directa a la cláusula de reforma y lo justificó alegando "que vivíamos en una dictadura". Tan pobre e insustancial argumento pretende ocultar que esta salida

---

<sup>134</sup> Debate en la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE), jueves 26 de marzo de 1992.

extraconstitucional se hizo porque la voluntad del pueblo reclamaba cambios constitucionales y ello era necesario para retocar la Constitución Torrijista. Hoy día ocurre exactamente lo mismo, el país reclama cambios constitucionales, pero profundos; sin embargo, los Legisladores se empeñan en utilizar estrictamente la cláusula de reforma. Cuando hemos pedido una Constituyente, algunos nos han llegado incluso a calificar de "golpistas". Así ocurrió en otro debate de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) el martes 13 de octubre de 1992. A Cecilio Castellero y Carlos Ernesto González de la Lastra tuve que recordarles que el padre del primero había sido Constituyente en 1945 por la provincia de Los Santos y un pariente del segundo, había sido Constituyente por la provincia de Chiriquí.

Por ello insistimos en que debemos permitir que brote la auténtica voluntad nacional sin limitaciones, ni falsos tabúes ni anacronismos jurídicos retardatarios anquilosados que se quedaron rezagados con el paso del tiempo.

Cuando el IV Congreso Nacional de Abogados aprobó recomendar una Constituyente Paralela en octubre de 1990 fueron varios los Legisladores que se pronunciaron adversando la postura del Colegio Nacional de Abogados.

El Legislador José Rafael Hill (Democracia Cristiana) dijo:

"La Carta Magna establece los métodos y los mecanismos para que la misma sea reformada. Lo planteado por el Congreso Nacional de Abogados, rompe el Orden Constitucional. Esa es una idea emanada de aquellos que durante los peores momentos de la dictadura, no se atrevieron a postularse porque tenían terror al régimen". <sup>135</sup>

El Legislador José Antonio Sossa (Democracia Cristiana) dijo:

"Están desfasados históricamente mis colegas abogados. Están reaccionando con prácticas de la dictadura. Están fuera del lugar y esa propuesta significa un golpe contra el poder legislativo del Estado". <sup>136</sup>

El Legislador Alfredo Ehlers (Democracia Cristiana) dijo:

"Es una propuesta inconstitucional y los Legisladores tenemos todo el derecho de modificar la Constitución. Esa es una propuesta de aquellos que en los momentos críticos de la dictadura no se atrevieron a postularse". <sup>137</sup>

Otros con un lenguaje más mesurado y elegante objetaron la posición del Colegio Nacional de Abogados. El Legislador Alberto Cigarruista (Partido Liberal Auténtico) dijo:

"En democracia, todo organismo puede opinar, máxime el organismo de los juristas panameños. Nosotros los Legisladores podemos hacer una nueva

---

<sup>135</sup> Ver diario Crítica Libre, jueves 11 de octubre de 1990, pág. 16.

<sup>136</sup> Ibídem.

<sup>137</sup> Ibídem.

constitución o reformar la actual, y creo innecesaria la creación de una Asamblea Constituyente". <sup>138</sup>

El Legislador Francisco Artola (Partido Arnulfista) dijo:

"Soy respetuoso de las opiniones de los panameños y más en este caso que proviene de un destacado gremio como los son lo juristas. Creo que la Constitución debe ser reformada y la Misma facultad al Organo Legislativo, que tiene la capacidad para hacer dichas reformas". <sup>139</sup>

El Legislador Roberto Garibaldo (Partido Molirena) dijo:

"Dada la situación que vive el País, no se amerita la creación de una constituyente. Una vez integrado el Organo Legislativo es facultad del mismo, hacer las reformas a la constitución. La constituyente es la opinión de los abogados y se la respeto porque tienen todo el derecho de opinar". <sup>140</sup>

De las declaraciones transcritas anteriormente fácilmente analizamos que los argumentos que exponían algunos de los Legisladores del Partido Demócrata Cristiano reflejaban posturas agresivas y lesivas contra el Colegio Nacional de Abogados. Los tres Legisladores demócratas cristianos cuya opinión transcribimos recurrieron a expresiones baladíes, ridículas y absurdas al señalar que eran argumentos emanados de quienes no se habían atrevido a participar en la época de la dictadura o que eran prácticas propias de la dictadura. Ambos

---

<sup>138</sup> Ver diario Crítica Libre del 11 de octubre de 1990, pág. 16.

<sup>139</sup> Ibídem.

<sup>140</sup> Ibídem.

argumentos eran totalmente insignificantes y no ameritan tan siquiera referirse a ellos por cuanto su lenguaje superado sirvió simplemente para demostrar la carencia de valederas y profundas argumentaciones jurídicas políticas de dichos Legisladores y su constante práctica de recurrir al insulto para vender una filosofía determinada. Es preciso advertir que hubo Legisladores de diferentes partidos políticos que adversaron la propuesta del Colegio de Abogados sin recurrir a expresiones llenas de frustración y rencor, sino por el contrario plantearon sus ideas con altura y dignidad política. Por otra parte, cuando decían que la propuesta de los abogados significaba un golpe contra el poder legislativo del Estado no estaban en lo cierto. Si ese argumento hubiera tenido validez, hubiéramos tenido que considerar que la Constitución que debía regir en Panamá era la Colombiana de 1886 porque cuando nació el Estado panameño en 1903, después de la secesión de Colombia, se derogó la Constitución Colombiana de 1886 que nos regía y se convocó a la denominada Convención Nacional Constituyente que produjo la primera Constitución panameña de 1904. En esa ocasión no se siguió la cláusula de reforma que tenía la Constitución Colombiana sino que, dada la necesidad histórica los panameños nos dimos una nueva Constitución producto de una Asamblea Nacional Constituyente que, siguiendo la denominación

utilizada por los Estados Unidos, se le llamó - como dijimos - Convención Nacional Constituyente. Ahora bien, cuando se adoptó la Constitución de 1941 tampoco se siguió la cláusula de reforma que contenía el artículo 137 de la Constitución Política de 1904. De igual forma, cuando se adoptó la Constitución de 1946 no se siguió la cláusula de reforma que tenía el artículo 193 de la Constitución Política de 1941. Asimismo, cuando se creó la Constitución de 1972 no se siguió el método que establecía la cláusula de reforma del artículo 252 de la Constitución de 1946. Esto nos llevó a sostener que si el criterio de una Asamblea Constituyente era subvertir el orden público o propiciar un golpe de Estado teníamos que concluir que la historia panameña estaba llena de Constituciones subversivas producto de rupturas de órdenes constitucionales. Pero es que estos argumentos de los detractores de la Constituyente perdían importancia frente al deseo y a la voluntad de la ciudadanía que ha dirigido su querer hacia el nacimiento de una nueva Constitución o cuando las situaciones políticas de un país ameritan la adopción de un nuevo sistema político que se reorganiza con la nueva Constitución. En los casos de la Constitución de 1904 y de 1946 fue el deseo pleno de la ciudadanía el que produjo las nuevas Constituciones políticas. En los casos de la Constitución de 1941 y la Constitución de

1972 su adopción estuvo revestida de fuertes polémicas sobre la adecuada participación de la voluntad ciudadana en las mismas. La una (1941) fue propiciada por el expresidente Arnulfo Arias Madrid y la otra (1972), por el General Omar Torrijos Herrera, para darle vida jurídica a un estilo muy personal de gobierno que nació con él, el 11 de octubre de 1968.

En el caso de la Constitución de 1946 - como ya hemos dicho - su adopción fue producto de una Asamblea Nacional Constituyente en donde el pueblo participó plenamente escogiendo los Constituyentes que deseaba y otorgándoles un mandato representativo para aprobar una nueva Constitución Política. Como ya hemos dicho, entre la fecha de instalación de la denominada Tercera Convención Nacional Constituyente el 15 de junio de 1945 y la fecha en la que ésta aprobó la nueva Constitución Política el 1 de marzo de 1946, transcurrió menos de un año para que de la manera más democrática posible surgiera una nueva Constitución Política que, sin duda alguna, fue aceptada por amplios sectores de la vida nacional, porque todos sabían que directa o indirectamente habían participado en su creación. <sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Es importante destacar que fueron elegidos a nivel nacional y provincial constituyentes panameños en 1945. Entre los constituyentes nacionales podemos citar, entre otros, a José Isaac Fábrega, Esther Neira de Calvo, Diógenes de la Rosa y Jacinto López y León (Padre del actual presidente de la

Pero veamos brevemente algo de la historia política de Panamá.

En lo que respecta a la Constitución de 1904, la conflictiva gestión presidencial del Presidente Arias sirvió para lograr su derrocamiento mientras se encontraba de visita en Cuba el 9 de octubre de 1941. Esto provocó el apresamiento del Primer Designado José A. Pezet y el ascenso a la Presidencia de la República por unas horas del Segundo Designado <sup>142</sup> Ernesto Jaén Guardia quien renunció después de haber ratificado - en el corto período de tiempo en que ocupó la Presidencia - como Ministro de Gobierno y Justicia a Ricardo Adolfo de la Guardia, a quien el Presidente Arias había distinguido desde el inicio de su gestión como Secretario de Gobierno

---

Corte Suprema de Justicia). Entre los constituyentes provinciales podemos mencionar, entre otros, a Gil Blas Tejeira (Colón), José Dominador Bazán (Colón), Alberto Ortega (Chiriquí), J. Anel De la Lastra (Chiriquí, pariente de uno de los actuales adversarios de la Constituyente, Carlos Ernesto González de la Lastra), Gumersinda Páez (Panamá), Felipe O. Pérez (Panamá), José Ma. Herrera (Veraguas) y Cecilio Castillero (Los Santos).

<sup>142</sup> Es importante señalar que de conformidad con el Artículo 79 de la Constitución Política de 1904 (que regía cuando se eligió Presidente al Dr. Arnulfo Arias en 1940) cuando había falta absoluta o temporal del Presidente de la República era reemplazado por uno de los designados en el orden en que fueron nombrados. No existían Vicepresidentes, sino los Designados, que eran elegidos por la Asamblea Nacional.



y Justicia.<sup>143</sup> Toda la inestable situación producida por el derrocamiento del Presidente Arias mientras estaba fuera del país, la detención del Primer Designado a quien le correspondía ocupar la Presidencia y la renuncia del Segundo Designado, sin duda alguna fue suficiente motivo para que la Corte Suprema de Justicia mediante Acuerdo No. 77 de 13 de octubre de 1941 declarara vacante la Presidencia de la República. Ante estos hechos, el Gabinete escogió de entre sus miembros al Ministro más antiguo para que ejerciera temporalmente las funciones presidenciales, fue así escogido Ricardo Adolfo de la Guardia como nuevo Presidente de la República. A éste le correspondió dirigir el país en momentos muy críticos donde la ciudadanía se encontraba polarizada en bandos antagónicos que amenazaban con la generación de la violencia social en la República. Los seguidores del Dr. Arias fueron violentamente perseguidos y muchos apresados en todo el territorio nacional por sus adversarios políticos.

Ante la situación crítica que vivió el país, sumado a la situación del conflicto bélico mundial, las fuerzas

---

<sup>143</sup> Es importante resaltar que en aquella época por mandato de la Constitución de 1904 a los Ministros de Estado se les denominaba Secretarios de Estado. (Artículos 84 al 89 de Constitución de 1904). Fue la Constitución de 1941 la que cambió su denominación a Ministros de Estado. (Artículos 123 a 125 de la Constitución de 1941).

políticas de la nación comprendieron que era preferible llegar a un gran acuerdo nacional que buscara vías de reconciliación entre todos los panameños. Por esta razón, se llegó al convencimiento que debía convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente - que denominaron "Convención Constituyente" - que facilitara una genuina y auténtica consulta ciudadana para la creación de una nueva Constitución Política. Había amplio consenso nacional que a la Constitución de 1941 debían introducirse sustanciales reformas para hacerla aceptable a la gran mayoría de panameños. Sin embargo, los visionarios panameños que dirigían el país en aquellos momentos comprendieron que no debían realizar "ni sastrería constitucional ni emparchamiento" sobre dicha Constitución, sino crear una Constitución enteramente nueva. Y es que dada la situación por la que fue adoptada la Constitución de 1941 en donde, el Presidente de la República asumió la Representación Suprema del Estado y sin mayor consulta abolió la Constitución de 1904 y adoptó la de 1941, hacían comprender que existía un vicio, en cuanto a la voluntad ciudadana, para la adopción de la Constitución de 1941. Como quiera que existía vicio en la génesis de la Constitución de 1941, había que resolver la crisis mediante una amplia consulta ciudadana. Por esa razón, el medio más idóneo para hacerlo fue convocar a una

Constituyente mediante elecciones populares, democráticas y puras en donde el pueblo decidió el escogimiento de los Constituyentes que deseaba. Para iniciar los pasos necesarios para el llamamiento a una Asamblea Constituyente el Gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia, cumpliendo su deber patriótico e histórico, mediante Decreto No. 4 de 29 de junio de 1944 suspendió la Constitución de 1941 y llamó al pueblo a elecciones para el escogimiento de una denominada "Convención Nacional Constituyente". El 15 de junio de 1945, después de las correspondientes elecciones donde se eligieron nueve Constituyentes Nacionales y 42 Provinciales, se instaló la denominada Tercera Convención Nacional Constituyente que dentro de sus primeros actos designó, el mismo día de su instalación, como Presidente de la República a Enrique Adolfo Jiménez, en reemplazo de Ricardo Adolfo de la Guardia.<sup>144</sup> De esta forma, la Convención Constituyente de 1946 aprobó la nueva Constitución que fue sancionada el 1 de marzo de 1946. No es cierto entonces, que una Constituyente provoque inestabilidad y desconcierto, que afecte la economía del país como algunos han sostenido. Por el contrario, la Constituyente une, las reformas impuestas desunen; la

---

<sup>144</sup> Es importante resaltar que el Presidente Jiménez fue el segundo mandatario en la historia de la República de Panamá, designado de manera indirecta, ya que el primero lo fue el Dr. Manuel Amador Guerrero cuando la también denominada Convención Constituyente de 1904 lo designó Primer Presidente del país.

Constituyente consulta a todos, las reformas son medios de que se vale el poder para manipular la ciudadanía imponiéndole cambios "cosméticos" para su propio beneficio.

Como podemos apreciar, cuando se adoptó la Constitución de 1946, la cláusula de reforma que tenía la Constitución de 1941 en el artículo 193 no se siguió ni se tomó en cuenta. Es que dicha cláusula era para reformar, mas no para crear una nueva Constitución. Era obvio que lo que se deseaba era una nueva e integral Constitución.<sup>145</sup> Los hombres que manejaban el poder público en esa época entendieron que era preferible buscar un mecanismo de concertación nacional que reuniera a todos los panameños democráticamente y crear una nueva

---

<sup>145</sup> La cláusula de reforma de la Constitución de 1941 decía: Artículo 193: "Tendrán iniciativa en la reforma de esta Constitución, los diputados a la Asamblea Nacional, el Consejo de Gabinete por acuerdo unánime y La Corte Suprema de Justicia, también por acuerdo unánime. Aprobado el proyecto de reforma en tres debates por la Asamblea y sancionado por el Presidente de la República, éste lo promulgará y lo hará circular profusamente por todo el país. La Asamblea Nacional elegida en las primeras elecciones posteriores a la promulgación del proyecto, deberá aprobarlo o improbarlo en un solo debate. Si fuere aprobado por las 2/3 partes de los diputados que constituyen la Asamblea, el Presidente de la República lo sancionará y promulgará sin derecho a veto.

Los Actos Reformatorios de la Constitución expedidos en la forma expresada, se llamarán Actos Constitucionales."



Constitución Política, antes que aferrarse a la existencia de una cláusula de reforma que en muchos países han constituido frenos a la genuina y auténtica voluntad nacional. En 1944, cuando se convocó a la elección de la Convención Nacional Constituyente, el país había pasado por el violento derrocamiento del Presidente Arias que tenía sumido en la más profunda división a la sociedad panameña, entre quienes le apoyaban y quienes le adversaban. La fórmula más adecuada e inteligente fue lograr la concertación nacional, hecho que permitió la creación de lo que hemos denominado "la más equilibrada Constitución de la historia de Panamá".<sup>146</sup> Quizá en esos momentos la visionaria participación de los juristas Dres. Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari y José Dolores Moscote facilitó este hecho histórico que reunificó la familia panameña, al ayudar en la elaboración de un proyecto Constitucional. Estos destacados jurista - que deberían servir de ejemplo para muchos, hoy día - promovieron la convocatoria a la Convención Constituyente, no le pusieron vallas ni diques jurídicos a la genuina y auténtica expresión de la voluntad nacional e incluso, como hemos dicho, prepararon un proyecto para ser discutido y aprobado por la Convención

---

<sup>146</sup> Declaraciones de Italo Antinori en el programa de televisión Alto y Claro de Telemetro Canal 13 de la ciudad de Panamá, conducido por la periodista Lucy Molinar, el sábado 13 de junio de 1992.

Constituyente. La Constitución de 1946 rigió en el país desde 15 de junio de 1945 hasta el 11 de octubre de 1972 en que fue formalmente reemplazada por la nueva Constitución inspirada e impulsada por el General Omar Torrijos Herrera.

**E. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PANAMEÑA Y EL FRACASADO INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992**

Cuestionamos la forma como la Asamblea Legislativa panameña ha intentado en dos ocasiones 1992 y 1994 adoptar los actos legislativos en abierta violación al propio ordenamiento constitucional que tanto decían defender. Hay quienes consideramos que no hubo voluntad nacional en esas reformas ineficaces, insustanciales, otras veces meramente semánticas y literarias, ni hubo autoridad ética en el parlamento panameño para producir cambios en el ordenamiento constitucional. Nos preguntamos entonces, ¿por qué se ha deseado de manera impositiva lograr reformas constitucionales cuando un importante sector de la población panameña los ha objetado? ¿Por qué razón se ha impedido la búsqueda de un amplio consenso y concertación nacional entre todos los panameños por medio de una Constituyente que es el adecuado camino para la democratización del país?

Reiteradamente el Parlamento panameño ha demostrado que

es incapaz de autoreformarse. Ha sido absolutamente incapaz de eliminar aspectos antidemocráticos como la postulación partidista (se mantiene en los Artículos 140 y 141, ord. 7 de la Constitución Política) y la revocatoria del mandato por los partidos políticos (artículo 145 de la Constitución). De eliminarse estas trabas - a las que nos referiremos más adelante - podría darse una mejor participación democrática de cualquier ciudadano en Panamá.

Los diputados panameños se tardaron más de dos años (1991-1992) discutiendo unas reformas constitucionales que no satisfacían a la ciudadanía, pero sospechosamente, pocos días antes de aprobar finalmente el Acto Legislativo No. 1 de 30 de junio de 1992 por el cual "se sustituía el Preámbulo, se introducían nuevos preceptos y se reformaban el contenido y la denominación de varios Títulos, Capítulos y Artículos de la Constitución Política de la República de Panamá", la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992. Dicha Ley, que apareció en la Gaceta Oficial 22.044 de jueves 28 de mayo de 1992, reforma la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984, que dictó el reglamento orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Para nuestra sorpresa, en la referida Ley los miembros del parlamento panameño se aprobaron una serie de privilegios que ellos denominaron "prerrogativas" que a todas luces desaprobamos y censuramos por inadecuada y por crear un exagerado privilegio a favor de los diputados.

El artículo 95 de dicha Ley dice así:

Artículo 95. El Artículo 206 de la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984 queda así:

Artículo 206. Los miembros de la Asamblea Legislativa gozará de las siguientes prerrogativas especiales:

1. Franquicia postal, telegráfica y telefónica dentro del territorio nacional. Este derecho le será reconocido también a los Suplentes;
2. Importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada dos (2) años, para su uso personal y de sus familiares dependientes. El Suplente de Legislador que haya actuado en cualquier tiempo durante el período Legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente.

En caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente o que el propietario sea despojado de él definitivamente por robo, hurto o cualquier otra causa catalogada como pérdida total, el beneficiario de esta prerrogativa podrá acogerse a una nueva exención, siempre que pruebe debidamente los motivos que la justifiquen; y

3. Pasaporte diplomático para los Legisladores y sus familiares dependientes; así como para cada Suplente y su cónyuge.

Como podemos observar, con esta norma, cualquier Legislador panameño puede hablar telefónicamente - por ejemplo - desde Panamá (capital de la República) hasta Concepción, en la Provincia de Chiriquí (500 kilómetros al oeste), durante las 24 horas del día si ese fuera su deseo, sin que ello le



cueste nada. Igual ocurre con el privilegio de los vehículos. Si se les garantiza el derecho a un vehículo cada dos años y su período es por cinco años, tendrán derecho a tres vehículos de su propiedad en los cinco años. Además el artículo permite que en el caso de que el vehículo sea destruido por causa de cualquier accidente el Legislador pueda acogerse a una nueva exención. El artículo no dice si la causa del accidente debe ser imputable o por responsabilidad del Legislador. Ello nos conduce a sostener que si un legislador, por ejemplo, colisiona con un árbol o lanza el automóvil por un despeñadero porque no le gusta, tiene derecho a otro automóvil libre de impuestos durante esos dos años. Esto nos lleva a concluir que en principio los diputados panameños tienen derecho a tres automóviles y a la posibilidad de algunos otros porque la norma, en caso de accidente o pérdida, no fija máximos. Si analizamos detenidamente la norma transcrita que le da derecho a la importación libre de impuestos y demás gravámenes de vehículos a los Legisladores y a sus dos suplentes, llegaremos a las siguientes conclusiones: En principio serían tres (3) vehículos en los cinco años por cada Legislador Principal, más dos vehículos (2) para cada uno de los suplentes. Esto nos daría un total de 7 vehículos por cada Legislador. Multiplicada esta cantidad por 67 Legisladores nos da la cifra de 469 vehículos que son introducidos al país sin pagar impuestos. Nos preguntamos entonces, ¿cuánto deja de percibir el Tesoro panameño en dinero que podría destinarse a obras

sociales para el país?<sup>147</sup>

Ahora bien, los privilegios aún no han terminado; en esa misma Ley encontramos el siguiente artículo, realmente asombroso:

Artículo 78. Adiciónase el Artículo 193-B a la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, así:

Artículo 193-B. Para la consideración del levantamiento de la inmunidad parlamentaria se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Las denuncias o acusaciones en contra de los miembros de la Asamblea Legislativa pueden ser presentadas por cualquier ciudadano, con fianza, ante el Procurador General de la Nación. El acusador o denunciante debe presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no serán admitidas la acusación o denuncia. La misma será remitida en forma inmediata a la Asamblea Legislativa. (el subrayado es nuestro).

Este artículo obliga a cualquier persona que desee denunciar a un Legislador, a presentar una caución pecuniaria para poder hacer efectiva su denuncia. Esto quiere decir que

---

<sup>147</sup> Recomendamos leer el interesante y documentado artículo del Lcdo. Rodrigo Noriega, publicado en el Diario La Prensa de Panamá en la página 6-A, título "Trasfondo" del lunes 7 de septiembre de 1992. En dicho artículo aparece la lista de algunos Legisladores con los costosos vehículos que han introducido libre de impuestos y demás gravámenes. Algunos de Circuitos donde no hay tan siquiera carreteras. Asimismo, el artículo denunció que las reformas tributarias contenidas en la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 modificaron el artículo 540 del Código Fiscal para permitir el traspaso inmediato a una tercera persona sin pago de impuestos.

si cualquier ciudadano desea denunciar un supuesto delito contra la administración pública que considerare que ha cometido o estuviere cometiendo un Legislador, debe depositar determinada suma de dinero para poder hacer efectiva su denuncia. Como bien dice la norma, esta fianza debe ser presentada ante el Procurador General de la Nación. Corresponderá a la autoridades encargadas de administrar justicia (Procurador General) determinar a cuánto debe ascender la suma de dinero que la persona tiene que depositar. A parte de esto, el mismo artículo exige presentar pruebas del hecho, sin lo cual no será siquiera admitida una simple denuncia. Muchas veces las personas hacen uso de la denuncia porque tienen el indicio de que se ha cometido un delito. En ese caso, los funcionarios de instrucción investigan si efectivamente hay un hecho delictivo, para lo cual practican todas las pruebas que estimen convenientes. En el caso de los Legisladores, habría que poner dinero para poderlos denunciar y llevar las pruebas, de lo contrario no será posible la admisión de la denuncia.

Este artículo de tan abominable y nefasta Ley, nos revela hasta donde han llegado los diputados en Panamá. Hasta donde se han constituido en unos ciudadanos privilegiados que se han situado por encima de la ley, de la razón y de la justicia. Lo más lamentable y criticable es que estos privilegios se los auto otorgaron, un mes y tres días antes de aprobar las

reformas constitucionales que luego - en buena hora - el pueblo panameño rechazó. La actuación de la Asamblea Panameña la descalificó como entidad idónea para representar adecuadamente los intereses de la comunidad nacional y para presentar unas reformas constitucionales al país.

Asimismo, es importante que resaltemos que en la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 (Gaceta oficial N°20,198 de 5 de diciembre de 1984) existe el artículo 31 que no fue ni derogado ni reformado por la precitada Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992. Este artículo que se mantiene vigente dice así:

Artículo 31. Todo Legislador tendrá a su servicio, como mínimo, una secretaria, un conductor y un auxiliar, que atenderán los asuntos que se les encomiende, para el mejor desempeño de la labor legislativa a su cargo.

Cada Legislador escogerá el personal a su servicio y comunicará a la Directiva de la Asamblea Legislativa sus nombres para su nombramiento, remoción o reemplazo.  
(el subrayado es nuestro).

Como podemos observar, esta norma establece que los Legisladores tienen como mínimo tres personas a su servicio pagados con el presupuesto del Organo Legislativo. Tienen también el derecho, previa comunicación a la Directiva, a su nombramiento remoción o reemplazo.

Además de todos los privilegios anteriormente señalados es importante expresar que en las fracasada reformas constitucionales de 1992, los Legisladores se ampliaban la inmunidad parlamentaria de cinco días antes de cada legislatura, como existe actualmente en la Constitución, a cinco años y reiteraban el principio de que los Legisladores podían ser demandados civilmente pero no podían decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período. Tal situación quería decir que si determinado ciudadano le hacía un trabajo a un Legislador, y el Legislador no le cancelaba lo debido, no había forma de cobrar, mediante un secuestro, durante un período de cinco años. No podía secuestrar el patrimonio del Legislador, esto significaba que ni sus emolumentos de 11,000 dólares mensuales, ni su automóvil, ni fincas, ni residencias.

Pero para estar enteramente claros en cuanto a la ampliación de la inmunidad comparemos los dos artículos, es decir, el artículo vigente de la Constitución (149) y el artículo que se proponían en las reformas constitucionales de 1992.

La Constitución vigente en el artículo 149 dice así:

Artículo 149. Cinco días antes del período de cada legislatura, durante esta y hasta cinco días después, los miembros de la

Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

Esta inmunidad no surte efecto cuando el Legislador renuncie a la misma o en caso de flagrante delito.

El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

De conformidad con este artículo la inmunidad surte en la actualidad efecto cinco días antes de la legislatura que se inicia el 1 de septiembre y cinco días después de terminar esta legislatura, el 31 de diciembre. Igualmente, cinco días antes del 1 de marzo y cinco días después del 30 de junio, fecha en que termina esta segunda legislatura. En los dos meses que existen entre cada legislatura, esto es enero y febrero y julio y agosto los Legisladores no tienen inmunidad parlamentaria.

En el proyecto de reforma la situación lo que pretendían cambiar así:

Artículo 149. Desde que son proclamados y durante el período para el cual han sido elegidos, los miembros de la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni

detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Nacional.

Esta inmunidad no surte efecto cuando el Diputado renuncie a la misma, o en caso de flagrante delito, o cuando la Asamblea Nacional por mayoría absoluta, suspenda la inmunidad al Diputado.

El Diputado podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período.

Con este artículo la inmunidad se la habían ampliado lo propios Legisladores cuando consideramos exagerada la ampliación de la inmunidad a cinco años, es decir, desde el día en que son proclamados Legisladores, hasta que vence su período.

Curioso resulta que César Quintero quien fue un vehemente defensor de las rechazadas reformas constitucionales de 1992, haya escrito hace unos años que simpatizaba con la idea de la reducción de la inmunidad parlamentaria, tal y como está concebida en la Constitución (art. 149), es decir, cinco días antes, durante y cinco días después de cada período. En esa ocasión, César Quintero dijo (refiriéndose al actual artículo 149 (cinco días antes, durante y cinco días después):

"Disminuyó acertadamente el privilegio de la inmunidad parlamentaria, cuyo lapso había sido exagerado por las

Constituciones de 1946 y de 1972, las cuales lo extendían a todos los años que duraba el mandato legislativo. El nuevo texto lo limita a "cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después." <sup>148</sup>

Sobre este aspecto, debo reconocer que en una conferencia, ante los estudiantes de Comunicación Social de la Universidad Santa María La Antigua (U.S.M.A.) el miércoles 16 de septiembre de 1992, Quintero objetó la extensión de la inmunidad en el proyecto de reformas de 1992 "porque no era táctico ni prudente, ni político hacer eso en las reformas constitucionales". Así como había entre los que abogaban por el Sí a las reformas, criterios realistas y acertados como el reconocido por Quintero en la conferencia de la Universidad Santa María la Antigua, hay otros criterios sinceramente irresponsables ridículos y hasta desconocedores de la evolución constitucional de Panamá. En un debate ante la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas ( ADEDE) celebrado el martes 13 de octubre de 1992, el abogado Cecilio Castillero manifestó que la reducción de la inmunidad en la Constitución actual de sólo cinco días antes, durante y después de cada legislatura, había sido inventada por la dictadura militar para tener a los Parlamentarios desprotegidos y poderlos detener y perseguir en cualquier

---

<sup>148</sup> Quintero, César. Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983 en Fábrega Jorge, op cit. p.107.



momento. Desde su punto de vista, por esta razón se justificaba devolverle una inmunidad total los Parlamentarios panameños. Así justificó el aumento de la inmunidad en las reformas constitucionales (art.149). Olvidó percatarse que fueron las Constituciones de Panamá de 1904 y 1941 las que limitaron la inmunidad en los artículos 60 y 82 al establecer que ésta se daba veinte días antes y veinte días después de cada Legislatura. Fueron los forjadores de la secesión de Colombia los inspiradores de la primera Constitución de Panamá la de 1904 y el Presidente Arnulfo Arias promotor de la Constitución de 1941 y no los militares panameños quienes promovieron las limitaciones en la inmunidad - con las que particularmente estoy de acuerdo - para evitar los repetidos abusos por parte de los Parlamentarios, hecho común en toda la historia republicana de Panamá. De esa sabia norma de la Constituciones de 1904 y 1941, extrajeron la idea los que reformaron la Constitución en 1983 cuando fijaron la inmunidad de los Legisladores en cinco días antes, durante y cinco días después de cada legislatura.(Art. 149)

Nuestra opinión es que no es necesario que los parlamentarios tengan una inmunidad absoluta, durante todo su período. En la historia constitucional de Panamá, si bien es cierto la Constitución de 1946 establecía la inmunidad similar a la del artículo propuesto en las reformas, no es menos cierto que las Constituciones de 1904 y 1941 establecieron que

la inmunidad de los llamados Diputados entraba a surtir efectos veinte días antes de principiar la sesiones, durante ellas y veinte días después.<sup>149</sup>

El artículo que proponía las rechazadas reformas de 1992 traía ciertas excepciones a saber, que el Legislador renunciara a la inmunidad, en caso de flagrante delito o que la Asamblea por mayoría absoluta suspendiera la inmunidad del Legislador. La renuncia de la inmunidad por el Legislador ha sido un hecho muy poco común. El único caso hasta ahora conocido fue el del Legislador del P.R.D., Elías Castillo (período 1989-1994) quien lo hizo para hacerle frente a un proceso penal presentado contra él. El caso de flagrante delito, significa que el Legislador sea sorprendido o mirado en el momento en el que ejecuta un acto delictivo. Hasta donde conocemos nunca un Parlamentario panameño ha sido detenido por estar cometiendo flagrante delito. Por último tenemos que para que la Asamblea suspenda la inmunidad debe hacerlo por mayoría absoluta (la mitad más uno de los diputados). Pero recordemos que con la vigencia de la Ley 7 de 27 de mayo de 1992, en el caso que un ciudadano fuere a presentar denuncia contra el Legislador debe presentar primero fianza pecuniaria para hacer efectiva la denuncia.

---

<sup>149</sup> Ver los artículos 60 de la Constitución de Panamá de 1904 y 82 de la Constitución de Panamá de 1941.

## 1. Comentarios sobre algunas pretendidas reformas

En 1992 se decía que el referéndum constitucional para aprobar las reformas constitucionales costaría unos siete millones de dólares.<sup>150</sup> Esto no incó los costos de divulgación que el gobierno tuvo, para dar a conocer unas reformas que no consultaron, sino que fueron producto de lo que llamamos un "vespertinazo constitucional", porque la única diferencia con lo que hacía el gobierno militar fue la rápida aprobación se hizo que en la madrugada, no en la tarde. Somos de la opinión que lo más sano para Panamá es tener una nueva Constitución, producto de una Asamblea Nacional Constituyente democráticamente elegida, para reemplazar la Constitución que promovió el General Torrijos con el propósito que rigiera dentro de un sistema político muy particular y diferente al de hoy día. Nunca fue posible entender por qué el gobierno - y sobre todo la Democracia Cristiana, pese a tanta oposición al gobierno militar y a la figura del desaparecido General Torrijos se dedicaron a defender la Constitución de Torrijos, poniéndole los llamados "parches y remiendos", por medio de unas reformas

---

<sup>150</sup> La cantidad exacta fue un misterio. A la que gastará el Tribunal Electoral habrá que sumarle otros gastos, como por ejemplo, los viáticos y el amplio uso de los Recursos del Estado que los Legisladores pueden hacer "para divulgar las reformas" en virtud de lo establecido en el artículo 1 del Decreto N°30 de 14 de agosto de 1992, dictado por el Tribunal Electoral. (Boletín N°601 del Tribunal Electoral).

constitucionales que no resolvían el problema jurídico, conceptual, ético y moral. Después de algunos meses, algunos creyeron entender - por lo menos parcialmente - la razón de esta incongruencia y por qué la Democracia Cristiana defendió, con vehemencia - aún con el riesgo del anunciado fracaso - las reformas de 1992. En las Reformas se agregaron cuatro artículos que favorecían de manera especial a los Vicepresidentes y el entonces Presidente de la Democracia Cristiana ocupaba para esa época el cargo de Primer Vicepresidente de Panamá (1989-1993).

**a. ¿Se despenalizaba a los dos Vicepresidentes y se penalizaba al Presidente de la República?**

El más delicado y el de más repercusiones de todos los artículos que proponían era el artículo 186. Veamos el artículo actual y luego el artículo que proponían y prestémosle atención a su numeral tercero y a las consecuencias penales que de éste se derivaban:

**Artículo 186.** (artículo actual de la Constitución)  
**El Presidente y los Vicepresidentes de la República**  
 sólo son responsables en los casos siguientes:

1. Por extralimitación de sus funciones constitucionales.

2. Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral; por impedir la reunión de la Asamblea Legislativa; por obstaculizar el ejercicio de las funciones de ésta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución.

3. Por delitos contra la personalidad.

internacional del Estado o contra la administración pública.

En los dos primeros casos, la pena será de destitución y de inhabilitación para ejercer cargo público por el término que fije la Ley.

En el tercer caso, se aplicará el derecho común. (el subrayado es nuestro)

El artículo 186 que proponían en las fracasadas reformas constitucionales de 1992 para reemplazar el anteriormente citado, decían así:

Artículo 186. El Presidente de la República, o quien lo sustituya en sus funciones, sólo es responsable en los siguientes casos:

1. Por extralimitación de sus funciones constitucionales.
2. Por actos de violencia o de coacción en el curso del proceso electoral; por impedir u obstaculizar el ejercicio de las funciones de la Asamblea Nacional o de las demás autoridades o entidades públicas que establece la Constitución.
3. Por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública.

En los dos primeros casos será juzgado por la Asamblea Nacional y las penas no podrán ser otras que la de destitución y la de inhabilitación para ejercer cargos públicos por el término que fije la Ley.

En el tercer caso, la Corte Suprema de Justicia, si encuentra mérito para ello, lo juzgará en la forma y condiciones que determine la Ley. (el subrayado es nuestro)

En el artículo 186 propuesto en las rechazadas reformas constitucionales de 1992, observamos que, donde se señalaba la responsabilidad del Presidente que producía la pena de destitución de su cargo y de

inhabilitación para ejercer cargos públicos, se eliminaba de esta penalización a los Vicepresidentes, con lo que, si se hubieran aprobado las reformas, solamente el Presidente hubiera sido responsable por casos como el de extralimitación de sus funciones constitucionales o por delitos contra la personalidad internacional del Estado. El actual artículo 186 de la Constitución señala, además del Presidente, a los Vicepresidentes como responsables de faltas cometidas en este sentido.

Lo que a nuestro modo de ver resultaba más grave era la situación que surgía del ordinal tercero del propuesto artículo 186 de las reformas constitucionales de 1992. Dicho ordinal dice así:

Artículo 186: El Presidente de la República, o quien lo sustituya en sus funciones, sólo es responsable en lo siguientes casos:

1.....

2.....

3. Por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública.

Como astutamente eliminaban a los Vicepresidentes de este artículo, solamente el Presidente de la República iba a ser el responsable por el delito contra la

personalidad internacional del Estado panameño. Si buscamos la definición que hace el Código Penal de Panamá de dicho delito y su correspondiente pena, comprenderemos la irracional defensa que algunos hicieron de las reformas constitucionales de 1992. El artículo 287 del Código Penal al definir y sancionar el delito contra la personalidad internacional del Estado dice así:

Artículo 287. El que ejecute un acto para someter la República en todo o en parte a un Estado extranjero, aminorar su independencia o quebrantar su unidad, será sancionado con prisión de 15 a 20 años.

Analizamos este artículo y concluíamos que es posible que haya panameños que puedan considerar que tanto el Presidente Endara, como los dos Vicepresidentes (período 1989-1994) ejecutaron diversos actos para someter la República de Panamá y aminorar su independencia frente a los Estados Unidos de América. Muchos panameños cuestionaron y repudiaron la versión de que los tres altos dirigentes políticos tomaron posesión en una base militar norteamericana el 20 de diciembre de 1989. Otros les hicieron responsables por pedir la invasión norteamericana a Panamá y lo que hemos denominado la reinvasión del 5 de diciembre de 1990 (caso del detenido Coronel Eduardo Herrera). Entre otros aspectos censurables estuvo la firma de acuerdos para patrullajes conjuntos con los Estados Unidos hechos por el entonces Ministro de Gobierno y Justicia Ricardo Arias

Calderón.<sup>151</sup> Diversos sectores han cuestionado la forma arbitraria como los soldados norteamericanos han penetrado por todo el territorio panameño, montando campamentos y transitando con vehículos y artillería pesada bajo la complaciente aprobación de los tres dirigentes políticos el Presidente Endara y los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford.<sup>152</sup> Tal cual está redactado el artículo 186 de la Constitución en concordancia con el artículo 287 del Código Penal cualquier ciudadano puede denunciarlos por haber cometido un delito contra la personalidad internacional del Estado. Ahora bien, el artículo propuesto en las reformas constitucionales excluye a los dos Vicepresidentes y deja la responsabilidad al Presidente Guillermo Endara Galimany. Esto constituyó una maniobra de poco compañerismo de ambos Vicepresidentes con su compañero de fórmula el Presidente Endara. Este hecho, muy bien pensado desde el punto de vista jurídico tenía las siguientes connotaciones:

1. El artículo 93, ordinal 1 del Código Penal señala que la acción penal prescribe 20 años después de la

---

<sup>151</sup> También Primer Vicepresidente de Panamá (1989-1993) y Presidente de la Democracia Cristiana de Panamá hasta 1993.

<sup>152</sup> Recordemos los lamentables incidentes ocurridos entre finales del mes de septiembre de 1992 y principios de octubre de 1992 donde soldados norteamericanos arrojaron un explosivo a trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones de Panamá y otros arrestaron, sin razón, a dos distinguidos abogados panameños en su propio país.



Comisión del hecho punible si el mismo tiene pena de prisión cuyo máximo excede de 15 años, tal cual es el caso del delito contra la personalidad internacional del Estado. En consecuencia, la responsabilidad permanece hasta el 20 de diciembre del año 2,009. Durante ese período de 20 años, cualquiera podría exigirle responsabilidades a los señores Endara, Arias Calderón y Ford ya que al fracasar las reformas el artículo continuó igual. Pero, para evitar dicho problema los dos Vicepresidentes se excluyeron habilidosamente porque eran conscientes que las circunstancias políticas, entonces favorables a ellos, en un período de 20 años podrían cambiar y más temprano que tarde así ocurrió. En las elecciones de 1994 el Partido del General Torrijos el Revolucionario Democrático ganó las elecciones.

2. El artículo que proponían estaba muy bien pensado. La propia Constitución Política de Panamá señala en el artículo 43 que las leyes no tienen efecto retroactivo, pero se exceptúa, en materia criminal, cuando ésta favorece al reo. Quiere esto decir, que si bien el acto cometido contra la personalidad internacional del Estado era anterior a la exclusión de los dos Vicepresidentes (si se

hubieran aprobado las reformas), la norma constitucional que los excluía tendría efectos retroactivos porque en materia penal favorece a los supuestamente responsables de un hecho delictivo. Por esta razón, la exclusión de ellos en el propuesto artículo 186 de las reformas de 1992 los colocaba lejos de la posibilidad de ser encausados por este delito en el lapso de 20 años comprendidos desde el 20 de diciembre de 1989 al 20 de diciembre de 2,009.

**b. ¿Por qué otros beneficios para los Vicepresidentes?**

Si cotejamos los artículos que proponían las Reformas de 1992, 180, 182, 194, con los artículos de números similares de la actual constitución, observaremos cómo, crearon estos artículos propuestos, para favorecer a ambos Vicepresidentes.

César Quintero justificaba las reformas de estos artículos sobre la base de que los vicepresidentes son simples "suplentes" y no deben tener función.<sup>153</sup> No compartimos plenamente esta opinión por cuanto si bien

---

<sup>153</sup> Así lo sostuvo en conferencia en la que también participamos como conferenciantes el 19 de agosto de 1992 en el Ministerio Público.

los Vicepresidentes reemplazan al Presidente en sus faltas temporales o absolutas, deben cumplir algunas funciones, sino de otra manera, no se justificaría ni el salario que devengan ni las prerrogativas que poseen.

Comparemos el artículo 180, actual de la Constitución y el artículo 180 que proponían en las reformas constitucionales de 1992.

El artículo 180 vigente dice así:

Artículo 180. Son atribuciones que ejercen los Vicepresidentes de la República:

1. Reemplazar al Presidente de la República, por su orden, en caso de falta temporal o absoluta del Presidente.
2. Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete.
3. Asesorar al Presidente de la República en las materias que éste determine.
4. Asistir y representar al Presidente de la República en actos públicos y congresos nacionales o internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende. (el subrayado es nuestro).

El artículo 180 de las reformas constitucionales de 1992 que pretendía reemplazar al anterior, decía así:

Artículo 180. Los Vicepresidentes tienen derecho a asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Gabinete. Podrán, asimismo, asesorar al Presidente de la República en las materias que éste determine, y representarlo en actos públicos, en congresos nacionales o internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende. (el subrayado es nuestro).

El actual artículo 180 establece de manera categórica que los Vicepresidentes tienen determinadas atribuciones, dentro de las que está asistir con voz, pero sin voto a las sesiones del Consejo de Gabinete, así como asesorar al Presidente, asistir y representarlo en actos públicos o en Congresos nacionales o internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende. Este artículo les da trabajo y/u obligaciones a los dos Vicepresidentes. Por la forma de redacción imperativa del artículo vigente se desprende que las atribuciones son de obligatorio cumplimiento. Pero la hábil reforma introducida cambiaba la redacción, y con ello el sentido del artículo 180. La reforma propuesta expresaba que los Vicepresidentes "tienen derecho a asistir a las sesiones del Consejo de Gabinete-", pero no lo señala como obligación. Asimismo, el artículo propuesto cuando se refería a las otras obligaciones de los Vicepresidentes agregaba "podrán" con lo que lo convertía en actos en los que quedaría a discreción de los Vicepresidentes cumplirlos o no.

Comparemos la parte inicial del artículo 182 vigente de la Constitución Política y la parte correspondiente del artículo 182 que proponían por las reformas constitucionales de 1992.

El artículo 182 vigente de la Constitución, en su parte inicial dice así:

Artículo 182. El Presidente y los Vicepresidentes de la República podrán separarse, de sus cargos mediante licencia que cuando no exceda de noventa días les será concedida por el Consejo de Gabinete. Para la separación por más de noventa días, se requerirá licencia de la Asamblea Legislativa. (el subrayado es nuestro).

La parte pertinente del artículo 182 que proponían las reformas constitucionales de 1992, decía así:

Artículo 182. El Presidente de la República podrá separarse de su cargo mediante licencia que, cuando no exceda de treinta días, le será concedida por el Consejo de Gabinete. Para la separación por más de treinta días, se requerirá licencia de la Asamblea Nacional. (el subrayado es nuestro).

En el artículo 182 que proponía las Reformas de 1992, eliminaba a los Vicepresidentes y solamente le dejaban al Presidente de la República, la obligación de que al separarse de su cargo, mediante licencia, ésta debía ser concedida por el Consejo de Gabinete cuando no excediera de 30 días. Decía el artículo propuesto que para la separación de más de 30 días la licencia la debía conceder la Asamblea Nacional. En el artículo propuesto, favorecían a los Vicepresidentes cuando les suprimían la obligación que actualmente tienen de pedir licencia para separarse de su cargo. Tal y como está en la actual

Constitución equivale a sostener que los Vicepresidentes deben trabajar para cobrar el sueldo. Pero con la reforma en este artículo (182) le volvían a hacer una mala jugada a Endara. Le reducían los períodos para el otorgamiento de licencia. En el artículo 182 vigente en la Constitución, la separación del Presidente de la República, hasta noventa días, debe ser autorizada por el Consejo de Gabinete; más allá de ese período lo autoriza la Asamblea Legislativa. Con la Reforma, Endara sólo podía ser autorizado por el Consejo de Gabinete hasta por 30 días de separación. Más allá de ese término, la decisión estaba en manos de la mayoría que dominaba la Asamblea, tal cual lo decía el artículo propuesto.

Comparemos, el artículo 194 vigente con el artículo 194 propuesto en las reformas constitucionales.

El actual artículo 194 de la Constitución Política, dice así:

Artículo 194. El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del Encargado de la Presidencia, con los Vicepresidentes de la República y los Ministros de Estado. (el subrayado es nuestro).

El artículo 194 que proponía las reformas

constitucionales decía así:

Artículo 194. El Consejo de Gabinete es la reunión formal del Presidente de la República, quien lo preside, con los Ministros de Estado. A falta del Presidente, presidirá el Consejo quien, de acuerdo con la Constitución y la Ley, lo debe reemplazar en esta función.

Por último, el artículo 194 actual de la Constitución señala que el Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República quien lo presidirá, con los Vicepresidentes de la República y los Ministros de Estado. En el artículo propuesto que pretendía reformar el anteriormente citado, se eliminaban a los Vicepresidentes como integrantes del Consejo de Gabinete, con lo cual le quitaban a ambos funcionarios públicos la obligación constitucional de asistir a los Consejos de Gabinete.

#### c. De la Ausencia de Postulación Independiente

Las reformas constitucionales que propusieron en 1992 mantenían el principio que constitucionaliza el requisito de la postulación única por partidos políticos para todo ciudadano que aspire a una curul en el Organo Legislativo panameño. Para nosotros esto constituye uno de los aspectos más antidemocráticos que mantenían las reformas constitucionales propuestas. Y decimos esto,

por cuanto, no debían existir limitaciones ni restricciones para la participación de cualquier ciudadano dentro de un proceso electoral para cualquier cargo de elección popular Presidente, Vicepresidente, Legisladores y otros. En este aspecto tenemos algunas discrepancias con el Profesor César Quintero, quien considera que la democracia se perfecciona por medio de los partidos políticos y que éstos son el vehículo adecuado para la expresión de la voluntad ciudadana.<sup>154</sup> Aunque son atendibles los señalamientos del Dr. Quintero, nosotros no compartimos el criterio expresado por él por cuanto la democracia hoy día no solamente es una democracia de partidos políticos sino también de lo que se denomina agrupaciones de electores, es decir, candidaturas independientes, como se le llama en Panamá. En una democracia moderna pueden y deben existir las posibilidades para que cualquier ciudadano pueda postularse a un cargo de elección popular con el requisito previo de recoger cierto número de firmas de electores en una circunscripción electoral determinada. Estos electores deberían estar inscritos en los registros electorales de esa circunscripción de manera tal que sea válido su respaldo a dicho candidato.

---

<sup>154</sup> Así manifestamos nuestros mutuos criterios contradictorios en el programa de televisión Alto y Claro de Telemetro Canal 13 del sábado 13 de junio de 1992 conducido por la periodista Lucy Molinar.



#### d. Conceptos sobre la Postulación Partidista y la Independiente

El Profesor César Quintero ha sostenido que en cuanto a la postulación partidista, así como a la revocatoria del mandato sigue el concepto de Hans Kelsen a quien él ha considerado "el más afamado de los expositores de la democracia contemporánea".<sup>155</sup> La obra en la que Quintero basa sus conceptos sobre la postulación partidista y sobre la revocatoria del mandato es "Esencia y Valor de la Democracia" que fue publicada por primera vez en Austria en 1920, específicamente el Capítulo IV que se denomina "La Reforma del Parlamentarismo". Para Carl Schmitt la esencia del parlamentarismo lo constituye la publicidad, la discusión, la idea de la independencia de los Diputados, que considera élite de riqueza y educación. Para Schmitt, estos aspectos que considera esencia del parlamentarismo contrastan con una profunda crisis en la institución parlamentaria por la desaparición de dichos

---

<sup>155</sup> El Dr. Quintero dice que Kelsen es el más afamado de los expositores de la democracia contemporánea quien - sostiene Quintero - se pronunció en contra de la independencia absoluta de los diputados con respecto a sus electores y que si llegar al radicalismo democrático de Rousseau, es partidario de un control efectivo del diputado por parte del partido a que pertenece. Apoya su tesis Hans Kelsen, Esencia y Valor de la Democracia, Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 69-70. Ver Quintero, César, Derecho Constitucional, Tomo I, Librería, Imprenta y Litografía, Lehmann, San José, Costa Rica, 1967, p. 487-488.

supuestos con el advenimiento de los partidos políticos.<sup>156</sup>

Como podemos apreciar, las opiniones de Schmitt y Kelsen en este aspecto son opuestas. El pensamiento de Schmitt aboga por la independencia plena de los parlamentarios ya que no simpatizaba con la idea del control de los partidos políticos por sobre la independencia del parlamentario. Por el contrario, Kelsen simpatizaba con una fórmula en la que el partido político dispusiera de la curul. Por ello sostenía que era "lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de pertenecer al partido que le ha enviado al parlamento".<sup>157</sup> En lo particular, reiteramos que la democracia debe permitir la participación de candidaturas independientes que no hacen daño al ejercicio del pluralismo político, y que le dan la posibilidad a un grupo de ciudadanos de postular a quien consideran que pueda representarlos adecuadamente. La posibilidad de que existan postulaciones por partidos políticos y postulaciones independientes conjuntamente - que es lo que nosotros planteamos - vigorizaría la democracia participativa y el pluralismo político en Panamá. No crearía problemas ni traumas. Por el contrario, se permitiría la posibilidad de acceso al

---

<sup>156</sup> Ver KARL, Loewenstein y CARL Schmitt, Estudio escrito por Alfredo Gallego Panavitarre en Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, julio de 1986, Barcelona, España, p. 595-596.

<sup>157</sup> KELSEN, Hans, Esencia y Valor de la Democracia. Ediciones Guadarrama, 2ª edición, Madrid, España, 1977. p. 69.

Parlamento panameño de cualquier ciudadano que vaya avalado por la voluntad de la ciudadanía.

Quintero considera que los independientes no representan a nadie; se representan ellos mismos. Son personas de muy poca categoría y calidad.

Los conceptos del Dr. Quintero reflejan un argumento NO atendible y sin fundamento jurídico y político. Esto lo expresamos por cuanto, nadie tiene el derecho de sentenciar si determinada persona tiene o no calidad para llegar al parlamento panameño. Este derecho le corresponde exclusivamente al pueblo, a la ciudadanía, a los electores, quienes mediante el voto, tomarán esta decisión. Paradójico resulta que el autor de estos conceptos sea un independiente que no pertenece a un partido político.

La posibilidad de que un ciudadano ser postulado debe ser amplia, no debe tener restricciones. Mientras menos restricciones existan a la posibilidad de ser postulado, se estará ejerciendo de manera más adecuada la democracia pluralista y participativa. Por esta razón, cualquier ciudadano con el cumplimiento de determinados requisitos -los menos posibles- puede y debe ser postulado a un cargo de elección; corresponderá a la

ciudadanía mediante el proceso electoral escoger de esa gama de postulados cuáles son los que obtendrán su mandato legislativo. Es decir, entre la postulación y los que se escogen hay un largo tramo recorrido en el cual podría ajustarse muy bien aquello que se ha dicho de que muchos son los llamados, pocos los escogidos. Ahora bien, lo que no consideramos oportuno es que de antemano se diga que los independientes no tienen la calidad para llegar a un parlamento, por cuanto eso le correspondería, en tal caso, decidirlo al pueblo. Lo que nosotros no podemos ni debemos hacer es efectuar selecciones individuales frente al pueblo o la ciudadanía; es deber presentarle a ese electorado toda una gama de opciones: Mientras más se le puedan presentar, mayor será la democracia y dentro de esas alternativas visibles y diferentes, el electorado escogerá la que más le convenga a sus intereses o la que considere más adecuado. Si el pueblo se equivoca al escoger alguna candidatura o determinado parlamentario, ese será el derecho del pueblo de escoger, pero siempre y cuando se le dé al pueblo la oportunidad de seleccionar de diversos sectores. Todos los argumentos del Profesor Quintero en contra de los candidatos independientes y a favor de los partidos políticos nos resultan incomprensibles, sobre todo cuando él es un hombre independiente que fue escogido Presidente del Tribunal Electoral de Panamá (1983 - 1985) por ser

precisamente un ciudadano independiente, capaz y probo.

Por todas estas razones, reiteramos nuestro concepto de que, para que exista mejor vigencia y vida democrática pluralista y participativa en Panamá, debe permitirse la postulación por partidos políticos conjuntamente con las postulaciones independientes para todos los cargos de elección, no sólo para el Parlamento. Hay muchos panameños sensatos y capaces que tendrían mucho que aportarle al país, pero que no están o no creen en los Partidos Políticos. A ellos habría que darles la oportunidad para bienestar de la sociedad.

Es importante señalar después de haber analizado estos aspectos consideramos oportuno referirnos a la fracasada reforma constitucional de 1992 y a los aspectos de la evolución constitucional panameña en cuanto a la postulación partidista. La reforma de 1992 mantenía como dijimos anteriormente, la postulación partidista. El artículo 140, propuesto, decía así:

Artículo 140. El Organo Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional cuyos miembros se denominan diputados y serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa. (el subrayado es nuestro).

Asimismo el artículo 141, que se proponía en el ordinal 7 señalaba que:

"7. Únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a diputados"

Como podemos observar las reformas que se proponían mantenían el principio de la postulación por partidos políticos como fórmula única. Ahora bien, debemos señalar que fue en 1983 cuando se adoptó esta fórmula novedosa para el Derecho Constitucional panameño. Nunca antes en nuestra historia constitucional se había establecido este requisito a nivel de la Constitución.

<sup>158</sup> Asimismo, podemos manifestar, vía derecho constitucional comparado, que ninguna Constitución Iberoamericana con las excepciones de Panamá y Ecuador establecen actualmente la fórmula de la postulación partidista. <sup>159</sup> Ninguna Constitución Iberoamericana con estas excepciones mencionadas anteriormente, establece la única postulación por partidos políticos. En España, por tomar un ejemplo, se permite a nivel de todas la Comunidades Autónomas las denominadas postulaciones por agrupaciones de electores, que es como denominan en

---

<sup>158</sup> Ni la Constitución de 1904 en el artículo 53, ni la de 1941 en el artículo 74, ni la de 1946 en el artículo 106, ni tampoco la Constitución original de 1972 antes del acto constitucional de 1983 donde se le introdujeron reformas establecieron el requisito de la postulación por partido político para aspirar a una curul en el parlamento panameño.

<sup>159</sup> La Constitución panameña - tal como lo dijimos anteriormente - establece desde 1983 la postulación por partido político en el artículo 140 y en el artículo 141 ordinal 7. La Constitución del Ecuador de 1984 establece la postulación por partido político en el artículo 56.

España a lo que en Panamá denominan las postulaciones independientes. Igualmente, se permiten las postulaciones independientes en España para los cargos de Senadores o de Diputados ante las Cortes Generales españolas.<sup>160</sup> De igual forma, en la mayoría de los países iberoamericanos es posible ser postulado de manera independiente. Lo que no compartimos es que en Panamá se restrinja a nivel Constitucional la participación de cualquier persona para aspirar al Organo Legislativo y mediante Ley (art.183 del Código Electoral) para Presidente y Vicepresidentes de la República. Históricamente, Panamá nunca estableció estos requisitos en su evolución constitucional y en el Derecho Constitucional Comparado son contados los ejemplos - como ya hemos dicho de Ecuador y Panamá - donde se establece, a nivel Constitucional, la única postulación por partido político. Esto nos lleva a sostener que es conveniente luchar para que en Panamá hayan postulaciones mixtas, es decir por partidos políticos y postulaciones independientes. Podría haber muchas personas capaces de ofrecerle mucho al desarrollo social y económico del país que no están participando ni inscritos, ni participan de otra manera, con un partido político determinado. Asimismo, podría haber sindicalistas, estudiantes,

---

<sup>160</sup> En España, el Organo Legislativo está compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado y reciben por nombre "Las Cortes Generales"(art. 66 de la Constitución Española).

profesionales, hombres y mujeres sencillos del pueblo que pudieran participar y que tendrían la simpatía, pero que no cuentan con el aval de un partido político para ser postulados. Esto restringe la participación de muchas personas en los asuntos del Estado que nos competen a todos los panameños por igual. Por esta razón, se deberían tener válvulas o puertas abiertas para que participe cualquier ciudadano y no sólo aquéllos que tienen la "bendición" de un partido político. Por esta razón los artículos 140 y 141, ordinal 7. de las reformas constitucionales de 1992 que mantenían la postulación partidista no hacían otra cosa que ratificar la preponderancia o predominio de los partidos políticos sobre la voluntad del pueblo.<sup>161</sup> Ya lo hemos dicho en reiteradas ocasiones, pasamos de una dictadura militar a una dictadura de partidos políticos que oprimen y sojuzgan a los panameños. Lo que nos llama la atención es que los Legisladores panameños procedieron en 1992 a reformar el artículo 149 en lo que respecta a la inmunidad y al que nos hemos referido anteriormente,

---

<sup>161</sup> En intervención que realizara en la emisora C.M.Q. bajo la dirección del periodista Héctor González Arauz el día martes 6 de octubre de 1992, Panamá, República de Panamá, sostuve que los Partidos Políticos en Panamá tradicionalmente habían sido instrumentos controlados por el poder económico en detrimento de las grandes mayorías nacionales. Por ello -dije -los partidos políticos tradicionales en Panamá han sido el vientre cálido y acuoso donde se ha desarrollado la corrupción. Si estos dominan la Asamblea Legislativa, ¿qué otra cosa podemos esperar allí?



aumentando la cobertura de la inmunidad de cinco días antes de cada legislatura tal como está actualmente en la Constitución, a cinco años como lo propusieron en el artículo 149, y sin embargo, no modificaron artículos como el 140 y el 141, ordinal 7 para permitirle a cualquier hijo de vecina la posibilidad de postularse a un cargo dentro del parlamento panameño. Aquello sí lo modificaron porque convenía a los intereses muy particulares de los Legisladores, sin embargo, esto no lo modifican porque quita precisamente hegemonía, preponderancia y control a los partidos políticos los cuales les interesa mantener.

**e. Primer intento por proscribir "el ejército" en Panamá**

En las reformas constitucionales de 1992 se intentó modificar el artículo 305 de la Constitución Política para establecer que "la República de Panamá no tendrá ejército." Se publicitó profusamente a nivel internacional y a nivel nacional que se estaba eliminando el ejército en la República de Panamá. Sin embargo, ello no fue cierto. La República de Panamá nunca tuvo, a nivel constitucional, ejército. <sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> La Constitución de 1904 en el Título XIII hablaba de la Fuerza Pública (artículo 122 a 127); la Constitución de 1941 igualmente en el Título XIII hablaba de Fuerza Pública

La Constitución Política de 1972 reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el denominado Acto Constitucional de 1983 contenía en el Título XII, con la denominación de "Defensa y Seguridad Pública", el artículo 305, que señalaba lo siguiente:

Artículo 305. La Defensa Nacional y la Seguridad Pública corresponden a una institución profesional denominada Guardia Nacional, que dependerá del Organo Ejecutivo y cuyas actuaciones se sujetarán a la Constitución Nacional y a la Ley. La Guardia Nacional en ningún caso intervendrá en política partidista salvo la edición del voto.

Como podemos observar, dicho artículo no establecía el ejército. Por consiguiente, no podía eliminarse lo que no existía. Es elemental, probar la preexistencia de algo para poder pedir la invalidación de cualquier acto jurídico derivado de la preexistencia de ese hecho anterior. Por consiguiente, podía decirse que se estaba eliminando un ejército cuando éste nunca había existido a nivel Constitucional. No es posible un divorcio si no hay antes un matrimonio. Como podemos colegir, todo lo que en esa ocasión se dijo con relación a la eliminación del ejército carecía de validez jurídica y de realidad efectiva por cuanto el ejército, a nivel Constitucional,

---

(artículos 168 a 171); la Constitución de 1946 en el Título XIII denominaba Fuerza Pública (artículo 248 a 251); la Constitución original de 1972 en el Título XIII tenía el nombre de Defensa Nacional y Seguridad Pública (artículos 269 a 271) fue la primera vez a nivel constitucional cuando se habló de Guardia Nacional más nunca se dijo que Panamá tenía ejército en ninguna de nuestras Constituciones.

nunca había existido. La creación de las denominadas Fuerzas de Defensa bajo iniciativa del General Noriega y por medio de la Ley 20 de 1983 no dejó de ser una creación al margen de la Constitución que hablaba de Guardia Nacional, mas no de Fuerza de Defensa. Si en Panamá, en la práctica durante la época de Noriega (12 de agosto de 1983 hasta el 20 de diciembre de 1989) existió ejército, fue una creación de hecho, mas nunca de derecho.

Algunos abogados sugirieron que la redacción del artículo que se proponía en las reformas constitucionales, el 305, no era la más oportuna. Archibold y Alvarez proponían una redacción así: "En la República de Panamá no habrá ejércitos".<sup>163</sup> De esta forma - sostenían - se estaba garantizando que si bien no existía ejército nacional, tampoco podía haber en la república de Panamá ejército extranjero. Pero tal cual estaba redactado el artículo 305, proponían en las reformas, se permitía la presencia de un ejército extranjero en el territorio panameño. Por ello, compartimos plenamente el criterio de los abogados Archibold y Alvarez en este sentido y consideramos

---

<sup>163</sup> Opinión expresada por el abogado Vicente Archibold en la Facultad de Derecho el 7 de enero de 1992 y por el Lcdo. José Alberto Alvarez el 7 de enero en el Diario La Estrella de Panamá.

valedero y oportuna la propuesta porque si se pretende proscribir el militarismo o los militares de Panamá, también hay que prohibir - y quizá con más razón - la presencia de ejército extranjero en suelo panameño. Si se es antimilitarista en Panamá, también se debe ser en el norte, sur, este u oeste, porque no tiene objeto ni seriedad, serlo en Panamá y en otro lado o con otros militares no serlo.<sup>164</sup> Lo que en otro ángulo de ideas nos preocupa es la preexistencia de los acuerdos del Canal de Panamá denominados Tratados sobre el Canal de Panamá y Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal de Panamá, ambos firmados en 1977. Dichos instrumentos jurídicos establecen obligación para ambas partes contratantes, es decir, para los Estados Unidos de América y para la República de Panamá. Ahora bien, el Tratado del Canal de Panamá de 7 de septiembre de 1977 contiene en el ordinal 3 del artículo IV denominado "protección y defensa" lo siguiente:

#### ARTICULO IV

##### Protección y Defensa

1. ...
2. ...
3. Con el fin de facilitar la participación y

---

<sup>164</sup> Opinión expresada por el suscrito en Canal 2 de televisión de Panamá el lunes 28 de septiembre de 1992 en declaración para TVN noticias.

cooperación de las Fuerzas Armadas de ambas Partes en la protección y defensa del Canal, la República de Panamá y los Estados Unidos de América establecerán una Junta Combinada compuesta por un número igual de representantes militares de alto rango de cada Parte. Estos representantes estarán encargados por su respectivos gobiernos de consultar y cooperar en todos los asuntos relativos a la protección y defensa del Canal y de planificar las medidas que deberán tomarse en concierto para tal fin. Dichos acuerdos para la protección y defensa combinada no restringirán la identidad ni las líneas de mundo de las Fuerzas Armadas de la República de Panamá o de los Estados Unidos de América. La Junta Combinada se encargará de la coordinación y cooperación en asuntos como:

a) ...

b) ...

c) La ejecución de operaciones militares panameñas y estadounidenses para la protección y defensa del Canal. (el subrayado es nuestro).

A nuestro modo de ver, el Tratado del Canal de Panamá obliga a la República de Panamá a tener Fuerzas Armadas para la protección y defensa del Canal de Panamá. Nos preguntamos entonces: ¿Significa esto que Panamá no cumplirá esta parte de los Tratados del Canal de Panamá? Ello conllevaría a un cambio en la redacción de esta parte del Tratado del Canal de Panamá, es decir, a una renegociación de este Tratado. ¿Podrían los Estados Unidos, por consiguiente, denunciar mediante los mecanismos de Derecho Internacional Público a la República de Panamá por violadora de los Tratados del Canal de Panamá? ¿Podrían entonces decretarse nulos los Tratados del Canal de Panamá por violación de lo

dispuesto en una de sus partes? Otro hecho preocupante lo motiva la existencia del Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al funcionamiento del Canal de Panamá que fue otro Tratado firmado en la misma fecha, el día 7 de septiembre de 1977. Por esta razón siempre se habla de "los Tratados del Canal de Panamá" porque realmente son dos. El artículo V de dicho tratado dice así:

#### ARTICULO V

"Después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, sólo la República de Panamá manejará el Canal y mantendrá fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional".

Este artículo obliga a la República de Panamá para que después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, es decir, al 31 de diciembre de 1999 y después de esta fecha, solamente la República de Panamá mantenga fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional. Entonces, es evidente que existe una incongruencia entre lo que se estaba planteando en el artículo modificado, el 305, con relación al ejército y lo que existe en los Tratados del Canal de Panamá; en ambos Tratados, tal como lo hemos citado o transcrito anteriormente. Como quiera que la Constitución es la Ley fundamental y básica de todo Estado no puede haber una disposición, una resolución o

un Tratado que vulnere los principios fundamentales de la Carta Magna de un Estado.

El domingo 5 de octubre de 1992 en el Diario Panamá América de la ciudad de Panamá Julio Linares Gutiérrez, (q.e.p.d.) el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, declaró que con la norma constitucional que proponía el gobierno del Presidente Endara en las reformas no se violaban los tratados del Canal de Panamá - utilizando el peregrino argumento de que en el artículo 4 del Tratado sobre el Canal de Panamá se dice que "de conformidad con los procedimientos constitucionales." Olvidó el Ministro que procedimientos es una cosa y norma es otra. El procedimiento constitucional se refiere a un mecanismo jurídico, mas no a una norma en sí. Por otro lado, quien debía decir si consideraba que se violaban o no los Tratados, era la otra parte contratante. La opinión del Ministro Linares no convenció por su escaso y pobre razonamiento jurídico.

Esta lamentable opinión del Ministro Julio Linares Gutiérrez produjo un inteligente y destacado comentario periodístico del exmilitar Severino Mejía que respondió a la opinión del Ministro Linares Gutiérrez.<sup>165</sup> En

---

<sup>165</sup> Ver el Diario La Estrella de Panamá del viernes 9 de octubre de 1992 bajo el título de "Carta a Julio Linares Gutiérrez".

resumen, Mejía expuso:

1. Que la apreciación de Linares Gutiérrez era política y no jurídica.
2. Que al analizar los Tratados era obligante efectuar una interpretación general de todo el documento para ubicar los derechos y deberes de los Estados Contratantes.
3. Que la falta de cumplimiento por parte de Panamá podía permitirle a los Estados Unidos hacer valer sus derechos de considerar extinguido el tratado.
4. Que el artículo 61 de la Convención de Viena sobre derecho de tratado establece que un tratado puede extinguirse "cuando se da la desaparición o destrucción definitiva de un objeto indispensable para el cumplimiento del Tratado y de esta causa."
5. Que el Ministro Linares Gutiérrez explicaba que cualquier cambio en la Constitución por futuros actos reformatorios eran los que determinaban las nuevas modalidades en cuanto a la defensa y protección del Canal. Si el proyecto de reforma del artículo 305, no contemplaba la defensa nacional como una norma de derecho positivo, ¿Cómo podía cumplirse con lo establecido en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre derecho de tratado que establece:

"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como



justificación del incumplimiento de un tratado".

Se decía, por parte de los que promovían las reformas que al declarar que Panamá no tendría ejército estábamos asegurando el fortalecimiento de la civilidad y la proscripción del militarismo. No obstante, existían a nuestro juicio en las reformas que se proponían hechos contradictorios con esta aseveración. En el segundo párrafo del reformado artículo 305 encontramos la frase que decía "La ley organizará los servicios de policía necesarios con mando y escalafón separados". Las palabras mando y escalafón son de claro corte, sentido y uso militar.

En el artículo 153 ordinal 5 de las reformas propuestas se establecía como función legislativa de la Asamblea Nacional "declarar la guerra y facultar al Organo Ejecutivo para asegurar la defensa nacional y concertar la paz. Nos preguntábamos, ¿Con qué se declaraba la guerra si no es con armas propias de un ejército? ¿Con qué se pretendía declarar la guerra si no es con un cuerpo militar capaz de hacer la guerra? Entonces el pretendido sentimiento antimilitar era una falacia más de los reformadores.

En el artículo 153 ordinal 17 de las reformas se

establecía que por medio de la Ley de Presupuesto General del Estado se establecerían el número de miembros que componían cada uno de los servicios de policía en Panamá. Nos llamó la atención esta norma por lo siguiente:

1. No establecía el número máximo de miembros de los servicios de policía, con lo que se podría tener el número que quisiera la Asamblea Legislativa. Podría haber un cuerpo más grande que el de las desaparecidas Fuerza de Defensa.
2. Esto significaba que por Ley de Presupuesto podrían cambiar las partidas asignadas a los Servicios de Policía, pero de conformidad con el artículo 268 de la Constitución Política (artículo que quedaba vigente), en otros aspectos la Asamblea no podía aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto, es decir, no puede hacerlo en materia de salud, vivienda, educación, etc., pero sí podría hacerlo con relación a los servicios de Policía. Parecen darle más importancia a los servicios de policía que a la realidad social del país.

En el artículo 16 de las reformas se establecía que los panameños estaban obligados a "tomar las armas" para

defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado. Esto era una expresión que resultaba incongruente e incompatible con todo lo aducido por los reformadores que hablaban de una supuesta vocación pacífica civilista y antimilitarista. A todas estas incongruencias de carácter jurídico se sumaba el hecho de que Panamá continuaba formando parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y que existían en Panamá más de 90 agregados militares acreditados en las diferentes embajadas.<sup>166</sup> Entonces, ¿había o no germen militarista en las propias reformas de 1992?

f. Situación de la Procuraduría y de la Contraloría General de la República

Mucho se discutió en 1992, sobre la modificación que se pretendió introducir en el artículo 276 relativo a las funciones de la Contraloría General de la República. El ordinal 2o. del que se proponía eliminaba el control previo y dejaba el control posterior selectivo "conforme a los procedimientos, sistemas y principios que

---

<sup>166</sup> Conceptos que expresó el Profesor Miguel A. Bernal en el programa de televisión "Encontremos Soluciones" Canal 4, domingo 11 de octubre de 1992, ciudad de Panamá, República de Panamá.

establezca la Ley". El pliego de reformas constitucionales eliminaba el control previo y señalaba textualmente que: "el control se ejercerá en forma posterior y selectiva". Este aspecto de la reforma constitucional que no pocos juristas lo consideraron desacertado e inoportuno y hubo hasta quienes lo llamaron "disparate".<sup>167</sup> El artículo que proponían, además de eliminar el control previo estaba señalando, que el control se ejercería en forma posterior y selectiva conforme "a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley". Esto nos indicaba que la Ley sería la que determinaría de qué forma se ejercería el único control que quedaría, el posterior y selectivo conforme a los procedimientos y principios que esa misma Ley iba a establecer. Con tal artículo las finanzas públicas hubieran quedado al arbitrio de la decisión legislativa que establecería los controles posteriores. Este hecho fue sumamente peligroso por cuanto se intentó dejar a la decisión de la mayoría parlamentaria la forma como se ejercía el control posterior de los actos de manejo de las cuentas del Estado. Si bien era cierto que en el mismo pliego de reformas el artículo 309 de Disposiciones Transitorias, ordinal 4 señalaba que: "el segundo párrafo

---

<sup>167</sup> Calificativo que le dio el abogado Juan Materno Vásquez a esta reforma en Conferencia ante abogados del frente de abogados independientes (FRAI de la Provincia de Chiriquí) celebrado en la ciudad de David, Provincia de Chiriquí, República de Panamá, el viernes 10 de julio de 1992.

del numeral 2 del artículo 276 de la Constitución, modificado por ese Acto Constitucional regirá a partir del 1 de octubre de 1994" no era menos cierto que la explicación la dio el entonces Contralor General de la República Rubén Darío Carles cuando en una entrevista en 1992, al referirse a esta reforma, dijo:

"Es inconcebible para el pueblo panameño que los parlamentarios, impulsados por el Partido Demócrata Cristiano hayan eliminado el control previo que evita el abuso y manejo irresponsable de los fondos públicos.

Esta reforma que suprime los controles previos y necesarios, aunados al erróneo concepto que el presupuesto de gastos es un mandato, conducirá a excesos en el manejo de los gastos públicos. La falta de supervisión y control público producirán un inevitable colapso en las finanzas públicas al no existir la forma de controlar los gastos innecesarios, excesivos o ausentes de justificación. Si hasta la fecha en Panamá, aun con la existencia de los mecanismos que establece la Constitución que se quiere reformar, confrontamos el problema de irregularidades, esto implicará inevitablemente, consagrar como práctica el manejo irresponsable e irregular de los fondos públicos".<sup>168</sup>

Por su parte el entonces Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial Eusebio Marchosky comentó sobre el control previo lo siguiente:

"Las reformas constitucionales propuestas no sólo le quitan a la Contraloría General de la República el ejercicio del control previo respecto del manejo

---

<sup>168</sup> Opinión dada por el prof. Rubén Darío Carles al diario "La Estrella de Panamá" de la ciudad de Panamá, República de Panamá, el jueves 25 de junio de 1992 bajo el título "En fines partidarios y personales se inspiraron reformas constitucionales".

de bienes y fondos públicos, sino que ese control se elimina del todo de la Constitución, toda vez que su ejercicio no se le asigna a entidad gubernamental alguna, de carácter independiente, dentro del texto constitucional, tal como quedaría éste, de ser aprobadas las reformas."<sup>169</sup>

El Magistrado Marchosky también se refirió al control posterior expresando, entre otras cosas, estos interesantes comentarios:

"En el ejercicio del control posterior, por ejemplo, cuando un funcionario de manejo rinde cuentas de modo adecuado - es decir, acredita la propiedad de sus actos de manejo-, la Contraloría debe expedirle un finiquito que lo libera para el futuro de toda responsabilidad respecto de esos actos de manejo.

De acuerdo con la limitación impuesta, la Contraloría no puede hacer un examen exhaustivo de toda la cuenta. Sobre la base de un examen no exhaustivo - es decir, parcial -, la Contraloría General tendría entonces que otorgar un finiquito definitivo sobre todo el ámbito de la gestión, sin haber sido objeto del examen todos los actos que la constituyeron. Sobre el examen de una parte, se tendrían que derivar conclusiones y consecuencias jurídicas definitivas respecto del todo.

La auditoría de fraude -inherente al control posterior - jamás puede ser selectiva. Los controles selectivos sólo se utilizan a propósito de las auditorías financieras, de las cuales resultan, entre otros, los informes denominados balances de situación y de gestión, en donde razonablemente se refleja, de acuerdo con la jerga utilizada en estos casos "conforme a las prácticas de contabilidad general- mente aceptadas", la situación financiera - en un momento dado - de la empresa de que se trate o el resultado de la gestión administrativa de la misma, durante un período específico."<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> MARCHOSKY, Eusebio, Comentarios emitidos en debate de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) el martes 13 de octubre de 1992.

<sup>170</sup> MARCHOSKY, Eusebio, *ibídem*.

Si bien era cierto que hubo notables diferencias entre el Partido Demócrata Cristiano y el entonces Contralor General de la República, Rubén Darío Carles, fue importante resaltar que los efectos del control que se estaba eliminando hubiera regido a partir de 1994, si las reformas las hubieran aprobado. En lo particular, consideré desafortunada la eliminación del control previo que ni siquiera los militares panameños se atrevieron a suprimir del texto constitucional. Esto hubiera sido lamentable para el país, por cuanto se eliminaban controles en las cuentas generales del Estado.

Ahora bien, nos llamó mucho la atención que así como se quería eliminar el control previo de la Contraloría General de la República y el posterior lo dejaban prácticamente nulificado, hubo otro hecho significativo en las reformas, pero con relación a la Procuraduría General de la Nación. Desde los primeros meses de 1990 se discutió lo que algunos denominaron "laguna constitucional" del artículo 154 de la Constitución relativa a las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa. En dicho artículo no se determinó como facultad de la Asamblea Legislativa conocer de las acusaciones o denuncias que se presentaban contra el Procurador General de la Nación o Procurador de la Administración. Efectivamente, el actual artículo 154 de

la Constitución Política de Panamá de 1972 no lo establece expresamente. Sin embargo, cuando los Legisladores empezaron a discutir las reformas constitucionales de 1992, optaron por aprobar en la Ley 19 de 9 de julio de 1991 el procedimiento para llenar tal vacío jurídico. A partir de la fecha, al Procurador de la Administración se le facultó para instruir el sumario contra el Procurador de la Nación y el juzgamiento quedó en manos de la Corte. Pero en las reformas constitucionales agregaron la modificación del artículo 154, con el propósito de establecer que la Asamblea Legislativa, además de las acusaciones o denuncias que puede conocer contra el Presidente de la República y contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, también podía conocer las acusaciones o denuncias presentadas contra el Procurador General de la Nación o Procurador de la Administración. Muchos abogados vimos, en primera instancia, con simpatía esta modificación. Hasta el mes de diciembre, de 1991, en la legislatura que terminó el 31 de diciembre de 1991, las reformas constitucionales tenían esta modificación. Para nuestra sorpresa, en la última legislatura, que empezó el 1 de marzo al 30 de junio de 1992 se eliminó misteriosamente esta facultad y apareció finalmente en manos del Tribunal del Pueblo (art.41) la facultad de conocer de las acusaciones o denuncias contra el Procurador de la Nación



y contra el Procurador de la Administración. Este funcionario decidiría si había lugar a un enjuiciamiento y en caso tal, elevaría solicitud a la Corte quien abriría la causa o si procedía, los juzgaría. Esta facultad de decidir "si hubiere lugar a enjuiciamiento" trastocaba negativamente la institución del Tribuno del Pueblo que, sin esta nefasta adición, el artículo hubiera sido un acierto. En ningún país donde se ha creado esta institución, se le han dado facultades decisorias de tal naturaleza. Esto desvirtúa la esencia, naturaleza y sentido de la institución.

#### g. Referente a los Municipios

El Partido Demócrata Cristiano mediante diversas publicaciones dijo en 1992 "las reformas constitucionales harán posibles obras comunitarias".<sup>171</sup> Este partido manifestó que vieron aprobadas las reformas constitucionales las necesidades sociales de las comunidades del país tendrían respuestas más directas y efectivas ya que se les asignaba los Municipios una cantidad (porcentaje) de los dineros o ingresos que ha

---

<sup>171</sup> Diario El Siglo viernes 17 julio de 1992 Panamá, República de Panamá, pág. 8 "los verdes, órgano de información del Partido Demócrata Cristiano Secretaría de Comunicación y Propaganda".

recaudado el Tesoro Nacional, recursos que serán utilizados por las Juntas Comunales de los Corregimientos para obras de inversión. También manifestaban en conclusión, que si no se aprobaban las reformas, la Constitución de 1992 seguiría tal y como estaba y las comunidades no se beneficiarían con el porcentaje de los impuestos nacionales y multas por infracciones de tránsito que pagarían en las respectivas Tesorerías Municipales y que luego revertirían en obras municipales y comunales".

El artículo 243 de la Constitución Política fue uno de los reformados. En dicho artículo de la Constitución se señalaban cuáles eran las fuentes de ingreso municipal. En este artículo, la reforma agregaba en el ordinal 6º, la frase de "y aquellas provenientes de infracciones de tránsito que deberán pagarse en las respectivas Tesorerías Municipales". Esto indicaba específicamente que las multas en concepto de infracciones de tránsito debían pagarse en las respectivas Tesorerías Municipales. Pero, tal como estaba redactado el artículo se establecía que las multas las imponían las autoridades municipales. Estas no eran otra cosa que los juzgados de tránsito que de conformidad con el Código Administrativo que son autoridades nombradas por los respectivos Municipios a cargo de la

autoridad civil. No hubieran sido, por consiguiente, figuras autónomas que iban a variar la configuración que tienen cada uno de los Municipios. En dicho artículo 243 ordinal 10 establecían que un porcentaje de las sumas que ingresaban al Tesoro Nacional en concepto de derecho de impuestos y tasas, independientemente del lugar donde eran pagados se destinarían a obras de inversión, mediante Ley conforme a un orden de determinados criterios que señalaba el artículo. A simple vista parecía que este ordinal realmente era bueno y oportuno para los Municipios, pero lo que no explicaban que todo estaba supeditado a la existencia de una Ley. Quería decir que los Legisladores tendrían a su cargo el desarrollo de la disposición constitucional y por ende, los requisitos y los procedimientos podían variar mucho el pleno desarrollo de esa disposición constitucional porque ellos tienen a su cargo la decisión mediante Ley. No es un derecho pleno otorgado en la Constitución, como por medios publicitarios quiso hacer ver. Esto debieron explicarlo y sin embargo, no lo explicaron claramente.

**h. ¿Soluciona la Constituyente Problemas de Salud  
Vivienda, Desempleo o Educación?**

Ninguna Constituyente se convoca con el objetivo primario de emitir leyes que procuren soluciones rápidas

a estos urgentes problemas sociales de una nación. La Constituyente nace con el propósito específico de crear y aprobar una nueva Constitución Política. Las Constituyentes democráticas que se convocaron en Panamá (1904 y 1945) se instalaron con el fin u objetivo fundamental de crear una nueva Constitución, hecho que cumplieron a cabalidad. Igual ha ocurrido con las Constituyentes que se convocaron en diversas partes del mundo, las cuales crearon nuevas Constituciones en esos países. Ahora bien, dentro de las Constituciones existen los llamados derechos sociales.<sup>172</sup> Estos se fueron incorporando como principios elementales dentro de las Constituciones. Correspondió al Organo Legislativo que se eligió bajo el amparo de esas disposiciones constitucionales, desarrollar plenamente estos derechos sociales para beneficio y disfrute de la colectividad nacional. Por consiguiente, la Constituyente si bien no se hace con el objetivo primario de resolver estos problemas sociales, cuando crea una nueva Constitución comienza a colocar la base fundamental para la

---

<sup>172</sup> Es importante recordar que los derechos sociales tuvieron su origen en la Constitución de Weimar de Alemania (1919) y la Constitución de Tlatelolco (México 1917). Posteriormente fue la Constitución Cubana de 1940 una de las primeras en Iberoamérica que consagró estos derechos. La Constitución de Panamá de 1941, inspirada por el Presidente Arnulfo Arias fue la que incorporó en el Título III denominado Derechos y Deberes Individuales y Sociales (artículos 24 al 59), los Derechos Sociales en Panamá; derechos a la educación, salud, vivienda, trabajo y asistencia social.

edificación o construcción de ese gran edificio de la democracia que es la fortificación de un Estado social y democrático de derecho. En Panamá, por ejemplo, los que deben solucionar problemas del desempleo creciente, de la salud y de la educación son los Legisladores, quienes por mandato de la actual Constitución tienen dicha facultad.<sup>173</sup> Que dicho cuerpo legislativo no expida las leyes necesarias para el cumplimiento de estos elevados fines sociales, es otra cosa. Pero a ellos y sólo a ellos les compete esta atribución que a nuestro modo de ver, no ha sido cumplida a cabalidad frente al creciente deterioro social que vive la nación panameña hoy día. Ahora bien, igual ocurre en otros países en cuanto a que el Parlamento es al que corresponde legislar para solucionar los problemas sociales, mientras a una Constituyente le corresponde organizar las instituciones del Estado por medio de una nueva Constitución. Son dos funciones distintas, para dos órganos diferentes pero, no debemos perder de vista que no se podría dar respuesta social si no hay una adecuada organización del Estado.

---

<sup>173</sup> De conformidad con el artículo 153 de la Constitución Política de Panamá de 1972 la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución. Dicho artículo mediante 17 ordinales les especifica las funciones legislativas que deben ejercer.

i. La Seguridad Social, Educación y Justicia en las fracasadas Reformas Constitucionales de 1992

Los promotores de las reformas decían repetidamente que éstas aseguraban la autonomía de la Caja de Seguro Social. Sin embargo, no encontramos en los artículos que se proponían, el 109 y 111 la denominación específica de "Caja de Seguro Social" para la Institución de la seguridad social panameña, nombre que siempre ha tenido. El artículo 109 se refería a los servicios de seguridad social del Estado "prestados por una o más instituciones autónomas y descentralizadas de Derecho público con personería jurídica, fondos y reserva propios aportados obligatoriamente por el Estado, por los empleadores y por los asegurados". La redacción del artículo reformado tenía una ligera variante de carácter literario y semántico con relación a lo que señala artículo 109 de la Constitución de 1972 que también habla de los servicios de seguridad prestados o administrados por entidades autónomas. A nuestro modo de ver, el artículo debió designar directamente con su propio nombre a la Caja de Seguro Social. Como quiera que no lo decía, podía entenderse que se trataba de una o unas entidades autónomas diferentes. No fue cierto, por tanto, que allí se hablaba de darle autonomía al Seguro Social porque el

nombre de esta entidad no aparecía. Por otro lado, la norma reformada (artículo 109) elevaba a rango constitucional la aportación obligatoria de las cuotas obrero-patronales. En lo particular somos reacios a elevar esto a nivel constitucional. No nos terminaba de agradar la idea. En Panamá, esta obligación existe a nivel de una ley, mas no a nivel constitucional.

Sobre el artículo 111 se dijo que al eliminar el sistema integrado de salud en el país se le permitía mayor autonomía financiera a la Caja de Seguro Social. La redacción del artículo propuesto era ambigua e inconsistente ya que hablaba de que los sectores gubernamentales de salud, incluyendo sus instituciones autónomas y semiautónomas se organizarían y coordinarían en un sistema nacional que no se definía y que por tanto, podía ser lo mismo que el llamado sistema integrado de salud que decían eliminar. Dicho artículo tampoco mencionaba por su nombre a la Caja de Seguro Social, no sabíamos con qué propósitos.

Con relación a la educación se pretendieron reformar cinco artículos: el 90, 91, 95, 97 y 99. Tres de estos cinco artículos, el 90, el 97 y el 99 tenían reformas inconducentes, con cambios semánticos, ridículos, literarios e intrascendentes. Cambiaban "educación

pública" por "educación oficial", "universidad oficial" por "universidades oficiales". Los defensores del SI repetían incansablemente que en el artículo 91 de las reformas se establecían la obligatoriedad del primer ciclo de enseñanza secundaria para todos los panameños. A nuestro modo de ver esto no fue cierto. Veamos por qué. El artículo 91 de la Constitución de 1972 tiene la siguiente frase "es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general." La reforma decía "es obligatorio el nivel de educación preprimaria y el primer nivel de enseñanza general". Como podemos apreciar la diferencia era sutil entre ambos artículos. En ninguna parte se definía lo que es el primer nivel de enseñanza general. Suponemos que esto pretendía ser definido posteriormente por una ley que tendría que determinar a qué se refería esto, pero no fue cierto que la norma dijera expresamente que era obligación cursar el llamado Primer Ciclo de enseñanza secundaria. Por otro lado, la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, orgánica de educación, en los artículos 51, 53, 43 y 45 establece que es educación preprimaria, primaria y secundaria, dividiendo esta última en primer ciclo y segundo ciclo.

De manera que la denominación "primer nivel de enseñanza general" era desconocida para la Ley, para el mundo jurídico y por tanto, no podíamos precisar a qué se refería.



En cuanto al artículo 95, decían los reformadores que eliminaba la fiscalización de las universidades privadas por parte de las universidades oficiales, pero cuando analizábamos el artículo observamos que se cambiaba la palabra "fiscalizará" por "supervisará", lo cual a nuestro modo de ver, en la práctica constituía lo mismo.

Se dijo constantemente que se le había aumentado, en el propuesto artículo 211 los presupuestos para el Organo Judicial y el Ministerio Público a una suma no inferior al 4% de los ingresos corrientes del gobierno central para lograr una mejoría en la administración de justicia. Nos llamó la atención que el actual artículo 211 de la Constitución de 1972 señala un mínimo de un 2% para este presupuesto sin fijar un máximo, lo cual podría perfectamente dar lugar a que se le diera un 4%, un 6% o la cantidad que necesaria, si ese realmente hubiera sido el deseo y la voluntad política de quienes aprobaban la Ley de presupuesto que eran los parlamentarios que defendían las reformas. Asimismo, constatamos que desde que se aprobó en las reformas de 1983 la suma del 2% establecida en el precitado artículo 211 de la Constitución a favor del Organo Judicial y del Ministerio Público, nunca se le otorgó dicha cantidad ni al Organo Judicial ni al Ministerio Público en ninguno de los

presupuestos hasta la fecha. Nos preguntamos entonces, ¿cómo pretendían darle demagógicamente el 4% cuando nunca le dieron tan siquiera el 2%?

j. ¿Contenían algunos aspectos positivos las fracasadas Reformas Constitucionales de 1992?

La pretendida creación en el artículo 41 de las reformas, del denominado "Tribuno del Pueblo" fue hecha con buena intención. Esta institución que en otros países se denomina "Defensor del Pueblo", <sup>174</sup> fue objetada cuando se analizó la norma que se proponía en reformas constitucionales. La norma que se proponía decía: "El Defensor del Pueblo es un funcionario comisionado por el Organo Legislativo y designado por

---

<sup>174</sup> La Constitución Española en el artículo 54 lo denomina Defensor del Pueblo, como acto comisionado de las Cortes Generales que a su vez lo designan. En Colombia - por ejemplo - la Constitución de 1991 (art. 281) establece que el Defensor del Pueblo forma parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones "bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación" y es elegido por el Congreso de una terna escogida por el Presidente de la República. En Guatemala la Constitución de 1985 (art. 274) le denomina "Procurador de los Derechos Humanos" y es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de éstos derechos para lo cual está facultado para supervisar la Administración Pública. Es nombrado por el Congreso por 5 años de una terna que propondrá la Comisión de Derechos Humanos del Congreso.

En Paraguay, la Constitución de 1992 (art. 276) establece que el "Defensor del Pueblo" es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la "canalización de los reclamos populares y la protección" de los intereses comunitarios". Es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Senado y por un período de 5 años.

éste para la defensa de los ciudadanos y de los derechos individuales y sociales comprendidos en el Título III de la Constitución, para cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración pública con el objeto de estimular las adecuadas respuestas a las peticiones, quejas o consultas a las que tienen derecho los ciudadanos al tenor de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política." Hasta aquí era adecuada, lo incomprensible fue que al final se le otorgaba, la facultad para conocer de las acusaciones o denuncias que se presentaban en contra del Procurador General de la Nación y contra el Procurador de la Administración por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. Objetable desde todo punto de vista era que se le otorgaba la atribución para que, si en su concepto hubiere lugar a un enjuiciamiento de dichos funcionarios, entonces, elevara solicitud en tal sentido ante la Corte Suprema de Justicia, la cual debía resolver si procedía la apertura de causa y el consiguiente juzgamiento de dichos funcionarios. Nos pareció objetable por cuanto somos partidarios de que el defensor del Pueblo no tenga facultades jurisdiccionales ni de decisión judicial entre sus funciones. La figura del Defensor del Pueblo que se ha creado en otras Constituciones Iberoamericanas como representante de los intereses de la comunidad, contrasta sensiblemente con el papel que adicionalmente se le

pretendió otorgar en esas reformas, de ente decisorio al decidir si había o no lugar al enjuiciamiento del Procurador de la Nación o del Procurador de la Administración. Si bien la norma no le estaba dando la facultad de juzgarlos, sí le estaba otorgando una facultad decisoria previa, por cuanto debían decidir darle o no curso a una denuncia o acusación que contra el Procurador General de la Nación o Procurador de la Administración se presentaba. Esta inadecuada facultad que le otorgaron a última hora al denominado "Tribuno del Pueblo", provocaron la objeción y rechazo de este artículo, pese a reconocer que su intención original fue buena.

Se otorgó un presupuesto al Tribunal Electoral y a la Fiscalía Electoral no inferior, en su conjunto, a siete décimos del uno por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central y algunos otros aspectos que incidían sobre la autonomía del Tribunal Electoral de Panamá. (Artículo 138, 139, 136 de las reformas). Este aspecto lo resaltaban los defensores de las reformas constitucionales como positivo y a pesar de su rechazo en las reformas constitucionales de 1992, volvió a ser presentado en las reformas constitucionales de 1994. Pudo haber buena intención en esta reforma, sin embargo, no bastaba otorgarle "líricamente" determinado

presupuesto al Tribunal Electoral si no había voluntad de cumplimiento. Igual opinamos con relación al Organo Judicial y al Ministerio Público. Hay quienes han señalado que "en cuanto a la autonomía financiera del Tribunal Electoral de Panamá habría que preguntarse si ésta es sinónimo de imparcialidad, mientras los Magistrados sean sacados de las filas de los partidos políticos."<sup>175</sup> En este sentido, nosotros consideramos que hubiera sido saludable agregar, a nivel constitucional, que uno de los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Electoral era el no haber pertenecido ni pertenecer a ningún partido político legalmente formado o en proceso de formación. Sin embargo, esta prohibición no aparecía en las Reformas Constitucionales de 1992.

Por otro lado, nos llamó la atención que en el artículo 138 de las reformas se omitía fijar la responsabilidad de los Magistrados del Tribunal Electoral por delitos o faltas que pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones. Todas estas razones nos llevan a sostener que los pocos artículos que había con buena intención también tenían aspectos negativos, que al analizarlos en su conjunto, nos hacían considerarlos

---

<sup>175</sup> ROMAN, Alejandro, Comentario sobre el Tribunal Electoral en las Reformas, Diario La Prensa domingo 11 de octubre de 1992, p. 16-A.

insuficientes.

Nos pareció adecuado que en las reformas se intentó cambiar el nombre de los Legisladores por el de Diputados y el de Asamblea Legislativa por el de Asamblea Nacional. (artículo 140 y concordantes) Técnicamente los nombres de Diputado y Asamblea Nacional son más adecuados. El de Legislador y el de Asamblea Legislativa sugiere que solamente se dedican a legislar. Sin embargo diputados y Asamblea Nacional son más correctos porque además de crear las leyes hay otras funciones como las de fiscalizar o controlar la Administración Pública que no es una función legislativa propiamente dicha.

En el artículo 30 de las reformas, parte final, se agregaba la frase de que "En ningún caso podrá someterse a una persona a tortura, penas o tratos crueles inhumanos o degradantes". Esta frase era positiva, pero sin mayor relevancia sin leyes, normas y políticas tendientes a evitar estos abusos.<sup>176</sup>

Consideramos que las reformas en su conjunto tenían más aspectos negativos y desafortunados que positivos.

---

<sup>176</sup> La frase incorporada en las reformas constitucionales de 1992 es tomada, casi textualmente, del artículo 15 de la Constitución Española de 1978 que dice: "...en ningún caso pueden ser sometidos a tortura ni penas o tratos inhumanos o degradantes."

Los pocos aspectos positivos que encontramos no sustentaban o justificaban un voto afirmativo en el referéndum constitucional del 15 de noviembre de 1992. Las reformas no justifican el enorme gasto para el erario público que significaban la adopción de estas reformas.<sup>177</sup>

**k. Tesis Bernal sobre la tercera papeleta**

El 15 de noviembre de 1992 los panameños tuvieron las tradicionales alternativas del SI o del NO en el referéndum constitucional. Miguel Antonio Bernal propuso una interesante tesis recomendando la incorporación de una tercera papeleta que permitiera a los ciudadanos decir SI a la Constituyente. Estuvimos totalmente de acuerdo con lo solicitó al profesor Bernal ya que esto pudo permitir el pronunciamiento de la ciudadanía. En otros países, los gobernantes han buscado medios para una adecuada consulta con la población que representan. Han accedido a colocar boletas adicionales para aprovechar el gasto de un referéndum constitucional y consultar otros aspectos importantes para la vida nacional. Colombia,

---

<sup>177</sup> Se mencionó en diversos medios comunicación en Panamá que el referéndum costó aproximadamente 7 millones de balboas. A esta cantidad habría que sumarle el costo de publicidad, de movilización de funcionarios y otros más para aprobar unas reformas inconsultas, ineficaces, poco profundas y definitivamente defastas para la democratización del país.

dividió en 1990 poner una papeleta adicional para consultarle al pueblo colombiano si estaba de acuerdo o no con una Constituyente. Fueron los estudiantes colombianos y profesores universitarios los que impulsaron esta idea. El gobierno la acogió y la ejecutó. El resultado fue que el pueblo colombiano aprobó convocar a una Constituyente. Esto produjo las elecciones a Constituyentes de diciembre de 1990, la instalación de esta Asamblea el día 5 de febrero de 1991 y la correspondiente promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia de julio de 1991 que reemplazó a la Constitución de 1886.

A mediados de agosto de 1992 tuve la ocasión de participar con los obispos católicos panameños como conferencista por el NO, ante la Conferencia Episcopal Panameña. En esa oportunidad, también fue invitado Ricardo Arias Calderón, Primer Vicepresidente del país y Presidente del Partido Demócrata Cristiano, a quien pregunté sobre la posibilidad y a nuestro juicio, necesidad, de darle al pueblo la oportunidad con la denominada tercera papeleta. Su respuesta no se hizo esperar. Negó categóricamente dicha posibilidad y basó su criterio en el principio legalista de que en Derecho Público sólo podía hacerse lo que la Norma jurídica



dijera.<sup>178</sup> Le insistimos en que esto permitiría al pueblo expresarse, él ratificó su criterio, a lo que terminamos diciéndole que el gobierno que más consulta es el que menos se equivoca.

Por esta razón, estábamos seguros desde un principio que la excelente propuesta del profesor Bernal iba a ser desoída por quienes detentan el poder político de Panamá, acostumbrados por soberbia y por prepotencia a importarle muy poco con la voluntad del pueblo panameño.

#### 1. Resultado del Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992

Para esta fecha como ya hemos dicho el Tribunal Electoral convocó al Referéndum Constitucional para la aprobación o no de las Reformas Constitucionales promulgadas por la Asamblea Legislativa en el Acto Legislativo No. 1 de 30 de junio de 1992 por el cual se sustituía el Preámbulo, se introducían nuevos preceptos y se reformaban el contenido y la denominación de varios títulos, capítulos y artículos de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. De conformidad con el artículo 295 del Código Electoral de

---

<sup>178</sup> Opinión expresada ante la Conferencia Episcopal Panameña por Ricardo Arias Calderón el 14 de agosto de 1992.

Panamá, el Tribunal Electoral convocó, a petición de la Asamblea Legislativa, al Referéndum Constitucional y lo reglamentó para que se celebrara en la fecha antes anotada. Para tal propósito integró la Junta Nacional de Escrutinios presidida por Ana de Palau, Mercedes Arango suplenta de la Presidencia, César Escobar Secretario, Narciso Arellano Suplente del Secretario, más un representante principal y suplente por cada partido político legalmente constituido para esa fecha.<sup>179</sup> La corporaciones electorales que funcionaron a nivel de circuitos electorales, de distritos, comunales y en las respectivas mesas, estuvieron integradas por los dignatarios designados por el Tribunal Electoral (Presidente, Secretario y Vocal) y además un representante principal y un suplente por cada uno de los partidos legalmente constituidos. No se le permitió a grupos cívicos que hicieron proselitismo a favor de las reformas, ni a los que se oponían tener representación en las diferentes corporaciones electorales. Estos grupos - con sobrada razón - sostuvieron que la defensa y las garantías de la consulta ciudadana no era solamente un asunto inherente a los partidos políticos sino también a fuerzas vivas de la sociedad, por cuanto no se estaba frente a un proceso electoral por la disputa del poder

---

<sup>179</sup> Para más información ver Diario La Prensa de Panamá del lunes 7 de diciembre de 1992, página 6A.

político, si no que se estaba consultando sobre el ordenamiento básico fundamental del Estado panameño, como lo es la Constitución Política. A pesar de las diversas peticiones hechas al Tribunal Electoral, la institución mantuvo el criterio de que solamente los partidos políticos podían estar representados en las mesas electorales por cuanto el Código Electoral así lo determinaba y de otra forma sería imposible determinar cuáles organizaciones cívicas deberían tener representación. No obstante estos criterios claramente quedó demostrado que en el país se agitaron dos movimientos que defendían una u otra posición. El Frente Nacional por el sí (llamado por algunos jocosamente "grupo frenesí") y el FRENO (Frente Nacional Pro Constituyente) dirigieron la lucha por el sí y por el no respectivamente. El Ejecutivo, la mayoría oficialista del Organo Legislativo, los partidos políticos del gobierno (Partido Liberal Auténtico, Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista - MOLIRENA -, Partido Arnulfista y el Partido Demócrata Cristiano) sumaron todos su esfuerzo y poder político que detentaban para lograr la aprobación de las reformas. Se invirtieron grandes sumas de dinero en una constante campaña publicitaria por radio, prensa escrita y televisión a favor del sí que a nuestro juicio, fue tan exagerada que provocó una sobre saturación en la ciudadanía produciendo

el efecto inverso de lo que se pretendía vender en el mensaje. Se utilizaron propagandas subliminales, y muchos panameños recuerdan con gran disgusto algunas de ellas verdaderamente abusivas e irrespetuosas.<sup>180</sup> Cada cinco minutos en cualquiera en las estaciones de televisión de Panamá había un mensaje a favor del sí y durante todo el período de proselitismo no hubo nunca una propaganda a favor del no. La suma exacta de lo que gastaron los sectores oficialistas promoviendo el sí fue totalmente desconocida. Si se supo que su costo fue de

---

<sup>180</sup> Una semana antes de las reformas constitucionales algunos sectores que luchábamos por el no - entre los cuales se encontraba el suscrito - recibimos la información de que los sectores del gobierno aconsejados por el Partido Demócrata Cristiano, preparaban una propaganda donde supuestamente salía el General Manuel Antonio Noriega (para esas fechas ya condenado por narcotráfico en los Estados Unidos) pidiendo a los panameños que votaran por el no. Hicimos una denuncia pública de tal patraña e infamia, fue tan fuerte que tuvimos informe que el gobierno y los sectores del sí, no se atrevieron a presentarla. Sin embargo los Demócrata Cristianos en un gesto que los descalificará para la historia hicieron aparecer a un comercial a una maestra de escuela pidiéndole al pueblo panameño que votaran por el sí porque los que estábamos por el no o éramos comunistas o miembros del Partido Revolucionario Democrático (entonces Partido de Oposición perseguido y menospreciado). Los sectores que nos agrupábamos en el Frente Nacional Pro Constituyente (FRENO) hicimos saber a la ciudadanía que en la organización no éramos ni una cosa ni otra, sino panameños convencidos de que el gobierno de entonces era incapaz, inepto, irresponsable y corrupto. Pese a todas nuestras advertencias pocos días antes circularon volantes clandestinas donde el General Noriega pedía que votaran por el no. Tal propaganda, evidentemente falsa, pretendía lograr una animadversión del electorado con el discurso por el no. La idea de los promotores del sí al desarrollar tan lamentable campaña era promover el abstencionismo conocedores de antemano de la arrolladora victoria del no.

varios millones de dólares.<sup>181</sup> Algunos hablaron de una donación de la llamada Fundación Arias de Costa Rica a los grupos que se agitaban a favor del sí.<sup>182</sup> Si fue evidente y notorio la abierta participación e intervención en los asuntos internos de Panamá del señor Oscar Arias, - expresidente de Costa Rica - que con el pretexto de apoyar la desmilitarización en Centroamérica vino a Panamá a recomendar a los panameños votar a favor del sí.<sup>183</sup> Esto provocó airadas protestas en el país y la interposición de una denuncia penal en su contra por un connotado grupo de abogados panameños por delitos contra la personalidad interna del Estado panameño. Pese a todos los esfuerzos que hizo el oficialismo y a la

---

<sup>181</sup> Más de 135 millones de pesetas españolas.

<sup>182</sup> Se trataba de la Fundación del expresidente de Costa Rica y Premio Nóbel de la Paz, Oscar Arias.

<sup>183</sup> El expresidente de Costa Rica alegaba que apoyaba la supuesta eliminación del ejército panameño en la reforma constitucional. Como hemos explicado en páginas anteriores, Panamá nunca tuvo ejército reconocido en ningún texto constitucional, de manera que resultaba absurdo eliminar lo que no existía. Además, los componentes militares que habían existido en Panamá al margen de la Constitución y creados básicamente por el General Noriega, habían sido destruidos por la invasión militar norteamericana de 20 de diciembre de 1989. Por otra parte, Costa Rica no es verdad que haya proscrito el ejército de manera absoluta. El artículo 12 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949 señala que "se proscribe el ejército como institución permanente". Esto, huelga explicarlo por cuanto claramente se establece en dicha Constitución, que sí puede haber en Costa Rica un ejército de manera temporal o transitoria, sin que se haya determinado el período o término de tal transitoriedad. Sobre este aspecto, ver AGUILAR BULGARELLI, Oscar. La Constitución de 1949, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, octava edición, 1986, p. 104.

campana de descrédito que se estableció contra todos los dirigentes de la lucha por el no, no les resultó ninguna de las estrategias por cuanto el pueblo panameño votó a favor del no. Veamos en el siguiente cuadro el resultado del Referéndum Constitucional de esa fecha por Provincia, por Comarca así como los resultados nacionales.



m. DOCUMENTO GRAFICO No. 4

**RESULTADOS ELECTORALES DEL REFERENDUM CONSTITUCIONAL  
DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1992 EN LA REPUBLICA DE PANAMA  
DATOS POR PROVINCIA Y POR COMARCA**

| Provincia y Comarcas   | Mesas  | Votos   | NO      | SI      | Nulos  |
|------------------------|--------|---------|---------|---------|--------|
| Bocas del Toro         | 135    | 16,120  | 10,666  | 4,138   | 1,316  |
| Coclé                  | 312    | 38,377  | 19,810  | 15,059  | 3,508  |
| Colón                  | 253    | 31,343  | 21,386  | 8,599   | 1,358  |
| Chiriquí               | 624    | 80,302  | 47,877  | 27,463  | 4,962  |
| Darién                 | 47     | 3,109   | 1,632   | 1,311   | 166    |
| Herrera                | 231    | 25,620  | 10,932  | 13,442  | 1,246  |
| Los Santos             | 207    | 20,499  | 9,812   | 9,765   | 922    |
| Panamá                 | 1,595  | 292,335 | 207,496 | 75,301  | 9,538  |
| Veraguas               | 439    | 42,194  | 21,105  | 17,356  | 3,733  |
| San Blas (Comarca) (2) | 62     | 8,818   | 5,907   | 2,100   | 811    |
| Emberá (Comarca) (1)   | 12     | 934     | 732     | 156     | 46     |
| Totales                | 3,917  | 559,651 | 357,335 | 174,690 | 27,606 |
| Porcentajes            | 99.92% | 40.6%   | 63.85%  | 31.21%  | 4.93%  |

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá, Departamento de Estadística.

- (1) La Comarca Indígena Emberá - la última de las Comarcas - fue creada mediante Ley 22 de 8 de noviembre de 1983 y está integrada por los distritos de Cémaco y Sambú (La Comarca estaba dentro de la provincia del Darién y fue segregada de los corregimientos de Yaviza, Yape y Sambú).
- (2) La Comarca Indígena de San Blas fue creada mediante Ley 2 de 16 de septiembre de 1938.

Como podemos apreciar en el cuadro, concurrieron a las urnas un total de 559,651 votantes lo que significó al 40.06% de los electores inscritos para esa fecha en el padrón electoral. Esto nos llevó a la conclusión de que se produjo una abstención de 54.94% de los ciudadanos panameños. La diferencia entre el no y el sí fue de 182,665 votos a favor del no. Los defensores del sí trataron de oscurecer la victoria del no sosteniendo que se había producido la gran victoria de la abstención y que por lo tanto tampoco había ganado el no. Sin embargo, la reglamentación establecida por el Código Electoral, en el artículo 294, señala que si la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos el referéndum entrañará la aprobación de las reformas o en caso contrario el referéndum tendrá como efecto la desaprobación de las reformas. Tal norma, establece el criterio de que la decisión se produce por una mayoría simple de votos, situación que ocurrió en el Referéndum antes aludido. Los propagandistas del sí que conocían tal disposición del Código Electoral se dedicaron a empañar el triunfo del no para evitar los constantes llamados a una Asamblea Constituyente como el método más idóneo y la aspiración más sentida de los panameños para tener una nueva Constitución Política cónsona con el modelo de democracia pluralista electoral y representativa que se estableció en Panamá a partir de



1990. Pero si comparamos los datos del Referéndum de 1992 con la cifras del Referéndum Constitucional de 24 de abril de 1983 donde se aprobaron reformas constitucionales contenidas en el Acto Constitucional de esa fecha, observamos que en 1983 votaron casi la misma cantidad de panameños sobre una cantidad de electores menor, ya que la tasa de crecimiento en nueve años - nos referimos de 1983 a 1992 - en la República de Panamá fue apreciable. En 1983 votaron 556,969 de un total de electores de 834,409. El porcentaje de votantes fue de 66.7%, mientras que la abstención fue de 33.3%.<sup>184</sup> Los resultados del Referéndum Constitucional de 1992 significaron el anuncio anticipado de la derrota electoral que sufriría el oficialismo en las elecciones presidenciales de 1994. Pese a todas las advertencias se negaron sistemáticamente a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

#### **F. NUEVOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1994**

En la última legislatura de la Asamblea Legislativa panameña del período 1989-1994, legislatura que comprendió desde el 1 de marzo al 30 de junio de 1994, el Organo Ejecutivo - por medio del Consejo de Gabinete - decidió, de

---

<sup>184</sup> En el Referéndum Constitucional de 1983 votaron por el sí 476,716 panameños, por el no 66,447, votos en blanco 6,590 y nulos 7,216. Ver estadística del Tribunal Electoral de Panamá.

manera inesperada e inconsulta presentar a finales del mes de mayo de 1994, reformas constitucionales ante la Asamblea Legislativa utilizando el método clásico de reformas a la Constitución establecido en el ordinal 1 del artículo 308 de la Constitución Política de Panamá de 1972. Dicho ordinal establece lo siguiente:

Artículo 308. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o la Corte Suprema de Justicia y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

1. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicada en la Gaceta Oficial y transmitido por el Organó Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones extraordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del Organó Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

Como podemos apreciar, la norma transcrita establece que es necesario la aprobación de dos Asambleas diferentes. La Asamblea, cuyo período vencía el 31 de agosto de 1994 debía aprobar - como en efecto lo hizo - las reformas en tres debates en días distintos por la mayoría absoluta de sus miembros (tenía 67 legisladores, por tanto requería 35). La Asamblea, cuyo período se inició el 1 de septiembre de 1994 hasta el 31 de agosto de 1999 consideró - como en efecto lo hizo - las reformas constitucionales, y también las aprobó pero, en un solo debate por mayoría absoluta sin

modificaciones de ninguna naturaleza. Esto significa, en buen castellano, que no pudo cambiarle tan siquiera una coma a dicho proyecto. En la primera Asamblea hubo parlamentarios como José Antonio Sossa<sup>185</sup> que de manera irresponsable declararon que "existió un amplio consenso para incorporar lo que fue el contenido de las propuestas que el año 1992 se incluyeron sobre esta materia en el Referéndum".<sup>186</sup> Evidentemente que el Legislador Sossa estaba irrespetando la voluntad soberana del pueblo panameño que había rechazado hacía casi dos años el pliego de reformas constitucionales en el Referéndum Constitucional del 15 de noviembre de 1992. En esa época se utilizó el procedimiento o método de reforma establecido en el ordinal 2 del artículo 308 de la

---

<sup>185</sup> Tal Legislador había sido el Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa de Panamá que en el año de 1992 había hecho todo lo posible por lograr el triunfo del sí en el Referéndum Constitucional. Se le considera uno de los principales adversarios del Partido Revolucionario Democrático y autor intelectual de la repulsiva propaganda de la maestra durante la lamentable campaña desatada por los seguidores del sí. Fue notorio y público su proselitismo político a favor de la aprobación lo que produjo que muchos lo consideraran como uno de los principales padres de estas reformas y por tanto uno de los primeros responsables de la derrota en el Referéndum Constitucional. Como un ejemplo típico de la política tropical José Antonio Sossa fue propuesto en el año de 1994 como candidato a Procurador General de la República por el entonces Presidente electo Ernesto Pérez Balladares del Partido Revolucionario Democrático, grupo político al que Sossa - del Partido Demócrata Cristiano - dijo haber combatido siempre. Su designación fue aprobada por la misma Asamblea Legislativa en septiembre de 1994.

<sup>186</sup> Declaraciones de José Antonio Sossa Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa Panameña aparecidas en el Diario La Prensa, Panamá martes 12 de julio de 1994.

Constitución Política que establece que las reformas deben ser aprobadas en tres debates en días distintos y por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa y posteriormente sometidas a Referéndum Constitucional. Este método evita la intervención de dos Asambleas diferentes, por tanto, hace más dinámico y rápido el procedimiento de reforma constitucional. El gobierno panameño conocedor del rechazo del pueblo por remiendos y parches a una Constitución obsoleta - rechazo expresado en las urnas el 15 de noviembre de 1992 - hábilmente optó por saltarse la voluntad del pueblo y por ello después del proceso en el referéndum Constitucional de 1992 escogió el método clásico de reformas establecido en el ordinal 1 del precitado artículo 308 de la Constitución Política. Fue preferible - a juicio de ellos - aspirar a la aprobación de dos Asambleas diferentes que volver a consultarle al pueblo sobre unas reformas que ya había rechazado.

Las reformas constitucionales propuestas en 1994 fueron profundamente inconsultas por cuanto no se consultó a la mayoría de los partidos políticos legalmente reconocidos, antes de su aprobación en el Consejo de Gabinete, tampoco a las organizaciones cívicas (Colegio Nacional de Abogados de Panamá, otros gremios y organizaciones) ni a los Legisladores, ni a las fuerzas vivas del país.<sup>187</sup> ¿Por qué no buscaron una

---

<sup>187</sup> Así lo expresé en el Programa de televisión "Encontremos Soluciones" de Canal 4 de Panamá el día sábado 28 de mayo de 1994. Sorpresivamente el Presidente de la República Guillermo

fórmula que reconciliara al país - como ha podido ser una Constituyente - en vez de tratar de imponer unas reformas constitucionales rechazadas en 1992. Evidentemente todo esfuerzo encaminado hacia una Constituyente debe ser consultado ampliamente fruto de la prudencia y de la ecuanimidad política y de ninguna manera producto de la impulsividad, o de un arrebató político.

Veamos algunas de las reformas que se introdujeron en 1994:

#### 1. Sobre el ejército

Se intentó establecer una reforma similar a la de 1992 con ligeros cambios en su redacción. El artículo 305 propuesto señalaba que "la República de Panamá no tendrá ejército". Se continuaba diciendo que para la

---

Endara quien veía el programa desde la casa Presidencial llamó telefónicamente para participar. Aceptó que no se habían hecho las consultas en el año de 1994 porque esas reformas habían sido consultadas en 1992 para el Referéndum y adujo no estar de acuerdo con el suscrito porque las reformas no eran letra de piedra porque podían ser modificadas cuando quisieran. En el inesperado debate con el Presidente de la República, repliqué que una vez las aprobaba la primera Asamblea - según lo establecido en el ordinal 1 del artículo 308 de la Constitución - la segunda Asamblea no podía modificar ni una coma, por cuanto las debía aprobar sin modificación. Por consiguiente, manifesté que si estaban - al decir del Presidente - en letra de piedra y que el Señor Presidente estaba equivocado. El mandatario reconoció por primera vez, estar de acuerdo con el suscrito en que lo mejor para el país era la convocatoria a una Constituyente pero, sostuvo que no lo había hecho porque había importantes sectores que se oponían.

conservación del orden público y protección de la vida, honra y bienes de quienes se encontraban bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos se organizaban los servicios de policía "comandos y escalafón separado" y sin autonomía administrativa, financiera y de proveeduría. El artículo terminaba advirtiendo que el Presidente de la República era el jefe supremo de todos los servicios de policía que estaban subordinados al poder civil. Dicho artículo reafirmaba el principio y deseo de que la República de Panamá no tendría ejército. Pese a que reconocemos la buena intención de la norma insistimos en que en la Constitución de 1972, ni en las anteriores se creó jamás el ejército en Panamá. Por tanto, si el deseo era eliminarlo tal situación no podía operar por las razones que dijéramos en páginas anteriores. Sin embargo, si la intención era reafirmar la voluntad política de no contar con un ejército el sentido de la norma es correcto. Evidentemente la gran mayoría de ciudadanos de Panamá están de acuerdo con establecer esta norma. Nosotros hubiésemos preferido que la frase "mandos y escalafón" se hubiera redactado de manera diferente. Tales expresiones son usadas en el lenguaje militar y no son consonas y congruentes con la intención expresada en el primer párrafo del artículo donde se ha dicho que se elimina todo vestigio de militarismo. Tal criterio nuestro ha

sido rebatido por el Profesor César Quintero quien manifestó que la expresión "mando y jurisdicción" es normal y comúnmente usada en la mayoría de los Códigos y Leyes y que eso no tiene nada de malo.<sup>188</sup> Por su parte, el abogado Oswaldo Fernández, Director de la Policía de Panamá tampoco compartió nuestro criterio alegando que no había que tenerle miedo a los términos ni a las palabras ya que los bomberos usaban la expresión "mando y escalafón".<sup>189</sup> A los apreciados colegas puedo responderles y reafirmar nuestra opinión al respecto. Obviamente el Profesor Quintero habló de "mando y jurisdicción" pero se le olvidó que nos referimos a "mando y escalafón" que es una expresión totalmente diferente de aquella no solo en la forma sino en el fondo. La expresada por él es la que aparece en nuestros códigos legales porque es la utilizada por los jueces para impartir injusticia, en pocas palabras, la usan quienes llevan los códigos. Mientras que la expresión "mando y escalafón" la usan los que llevan las armas, es decir los militares. En cuanto a lo expresado por el abogado Fernández no debemos perder de vista que no molesta que los abnegados bomberos utilicen tal expresión porque éstos usan mangueras para apagar fuegos y no armas

---

<sup>188</sup> Así lo expresó en el programa de televisión de Canal 4 de Panamá, República de Panamá llamado "Encontremos Soluciones", de 28 de mayo de 1994.

<sup>189</sup> Ibidem

para ultrajar a los pueblos. Si bien debo reconocer que en muchos países las instituciones militares son un ejemplo de honorabilidad y seriedad profesional, la historia no recoge tales calificativos para la evolución del militarismo panameño que pasó por una de las más oscuras épocas con la dictadura del General Noriega llevada a la máxima manifestación de terror en los años 1987 a 1989. Por consiguiente, ante tal situación muy particular de Panamá, debe entenderse que es valedero y acertado ser muy celosos y selectivos al escoger la terminología para regular las instituciones de policía en el país.

Después de acaloradas discusiones la Asamblea Legislativa de Panamá, antes de vencer su período el 31 de agosto de 1994 aprobó en el Acto Legislativo No. 2 de 23 de agosto de 1994.<sup>190</sup> Dentro de este Acto Legislativo se aprobó el artículo 305 y 306 que derogaron los artículos que contenía la Constitución con los mismos números. Dichos artículos quedaron redactados así:

Artículo 305. La República de Panamá no tendrá ejército.

Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad

---

<sup>190</sup> Por el cual se sustituyó el preámbulo, se introdujeron nuevos preceptos, se derogó un capítulo y se reformó el contenido de varios títulos, capítulos y artículos de la Constitución Política de Panamá de 1972. Ver Gaceta Oficial No. 22,612 de miércoles 31 de agosto de 1994.



territorial del Estado.

Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados.

Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República.

El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales.

Artículo 306. Los servicios de policía no son deliberantes y sus miembros no podrán hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva. Tampoco podrán intervenir en la política partidista, salvo la emisión del voto. El desacato a la presente norma será sancionado con la destitución inmediata del cargo, además de las sanciones que establezca la Ley.

La nueva Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de septiembre de 1994 y cuyo período vencerá el 31 de agosto de 1999 aprobó el Acto Legislativo No. 2 y por consiguiente ambos artículos anteriormente transcritos. De conformidad con el ordinal 1 del artículo 308 de la Constitución que establece uno de los métodos de reforma de la Constitución, el procedimiento se cumplió por lo tanto ambos artículos pasaron a ser parte del texto

constitucional panameño de 1972. El artículo 305 garantiza que la República de Panamá no tendrá ejército, sin embargo se garantiza la organización de los servicios de policía necesarios para la protección ciudadana y también podrán organizarse temporalmente por ley servicios especiales de policía ante cualquier amenaza de agresión externa que ponga en peligro la estabilidad y seguridad del Estado panameño. Tengo algunas dudas sobre la colisión que se produce entre la Constitución panameña y los Tratados del Canal a la nos hemos referido en páginas anteriores bajo el título de "Primer intento por proscribir el ejército en Panamá". El artículo 306 aprobado establece la prohibición a los miembros del servicio de policía de intervenir en la política partidista y de hacer manifestaciones o declaraciones políticas individual o colectivamente. Se les permite como cualquier ciudadano emitir libremente su voto en las elecciones. Nos parece saludable las prohibiciones del precitado artículo por cuanto garantizan la no participación de los militares en los asuntos políticos en la República de Panamá.

El Acto Legislativo No. 3 fue aprobado el 4 de octubre de 1994 por la Segunda Asamblea Legislativa. Por mandato constitucional (parte final del art. 308 de la Constitución Política de Panamá) el Ejecutivo debía

promulgarlo dentro de los 10 días hábiles siguientes a su aprobación final en la Gaceta Oficial. Tal hecho, por descuido, desconocimiento o incapacidad, no se hizo. A nuestro modo de ver, inició por inconstitucional tal acto legislativo porque no se siguió el debido procedimiento que establece el propio artículo que les sirvió de fundamento para considerar, discutir y aprobar la reforma.

## 2. Sobre el Tribunal Electoral

Dentro del proyecto de reformas constitucionales que presentó el Ejecutivo por intermedio del Consejo de Gabinete se introdujeron algunas reformas relacionadas con el Tribunal Electoral y sobre el sistema electoral. Se estableció en el artículo 136 un cambio de nombre de Tribunal Electoral por Tribunal Supremo de Elecciones "con rango e independencia de los poderes del Estado". Si bien es cierto que el nombre del Tribunal Supremo de Elecciones es similar al que se usa en Costa Rica, Guatemala, Ecuador y el Salvador no es menos cierto que el nombre Tribunal Electoral ha sido tradicionalmente usado desde que se le dotó a la institución de Personería Jurídica, autonomía y facultad privativa para interpretar la ley electoral en la Constitución Política de 1946. Ahora bien, estuvimos absolutamente en contra de que se

le dotara al denominado "Tribunal Supremo de Elecciones" con igual rango e independencia de los demás poderes del Estado. Nos preguntábamos ¿se pretendía darle la categoría de cuarto poder del Estado? Tal situación no la compartíamos por cuanto se concentraba demasiado poder en la institución. A nuestro modo de ver la idea de colocarlo con la categoría de igual rango e independencia de los tres Organos del Estado vino de la Constitución costarricense que con similar redacción le otorga tal derecho al Tribunal Supremo de Elecciones de ese país en el artículo 9 de la Constitución de 1949. Sobre el particular Oscar Aguilar Bulgarelli así lo ha considerado con relación a lo establecido en la Constitución de Costa Rica cuando sostiene que: "debemos llegar a la conclusión de que el Tribunal Supremo de Elecciones constituye un cuarto poder en la organización costarricense: el Poder Electoral".<sup>191</sup> Por otra parte, como bien apunta Gonzalo Brenes Camacho Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica:

"la existencia de un Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de los poderes del Estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuye la Constitución y las leyes; de tal

---

<sup>191</sup> AGUILAR BULGARELLI, Oscar. La Constitución de 1949, op. cit., p. 108.

suerte que se rompe en nuestro país (Costa Rica) la ya tradicional división tripartita de los poderes del Estado...<sup>192</sup> (el subrayado es nuestro).

Como hemos podido analizar los costarricenses no tienen duda de que en el artículo 9 de la Constitución de ese país se ha elevado al Tribunal Supremo de Elecciones a la categoría de un cuarto poder del Estado. Por consiguiente, la reforma pretendida en Panamá - que incluso utilizaba la misma redacción del artículo citado de la Constitución de Costa Rica - tenía la intención de crear un cuarto poder del Estado hecho que no compartimos porque somos adversarios de concentrar demasiado poder en manos de una sola institución. Estas mismas razones nos hacen - entre otros muchos fundamentos - adversar la excesiva concentración de poder que tiene en Panamá la Corte Suprema de Justicia<sup>193</sup> que además de ser el máximo Tribunal de instancia civil, penal, contencioso administrativo, laboral y demás, tiene la salvaguarda de la constitucionalidad mediante todas las instituciones de garantías como la acción de inconstitucionalidad,

---

<sup>192</sup> BRENES CAMACHO, Gonzalo. "El Sistema Electoral Costarricense", en Proceso Electoral y Regímenes Políticos, Edición del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) San José, Costa Rica, 1989, p. 25.

<sup>193</sup> Debo manifestar mi abierta simpatía por la creación en Panamá de un Tribunal Constitucional similar al que en buena hora estableció la Constitución española en los artículos 159 al 165.

amparos, advertencias de inconstitucionalidad, objeciones de inexequibilidad y habeas corpus.

Adicional a esto, también se pretendía reformar el artículo 137 de la Constitución Política de Panamá que establecía las atribuciones que privativamente ejercería el llamado Tribunal Supremo de Elecciones. Siguiendo también el modelo de la Constitución de Costa Rica, en el ordinal 3 se pretendía darle la facultad de "interpretar las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral". Si bien en la Constitución de 1972 se le ha dado al Tribunal Electoral la facultad privativa de interpretar y reglamentar la ley electoral nunca se había pensado darle la facultad de interpretar exclusivamente las disposiciones constitucionales en materia electoral. Esta facultad debería estar en manos de un Tribunal Constitucional en la República de Panamá para que de manera autónoma e independiente interprete el sentido constitucional de las normas. Considerábamos por ende que con la pretendida reforma había la intención de seguir dándole más poder al Tribunal Electoral de Panamá más allá de los límites de la prudencia y la razón. Además en el artículo 137 siguiendo también el criterio de la Constitución de Costa Rica, se creaba con rango

constitucional los denominados delegados electorales.<sup>194</sup> En este artículo se eliminaba la competencia de juzgar la materia penal electoral así como en el artículo 138 se eliminaba la Fiscalía Electoral como un ente independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral. Nos pareció desacertado eliminar la Fiscalía Electoral así como la eliminación de la facultad de juzgar los delitos electorales porque estos actos ilícitos tienen una naturaleza especial y lamentablemente en no pocas ocasiones la jurisdicción ordinaria no podría atender

---

<sup>194</sup> Es un grupo de personas que actúan como amigables componedores tratando de mediar entre todos los grupos electorales a fin de que las actividades y el proceso electoral se realice con corrección y prudencia entre todos los participantes. Si bien la institución ha tenido una buena acogida hemos conocido de innumerables quejas sobre el comportamiento parcializado de algunos de sus miembros que a pesar de manifestar que no pertenecen a ningún partido político, siempre tienen sus preferencias políticas como cualquier ciudadano y en el calor de la campaña electoral se han registrado casos de parcialización notoria y evidente de los denominados delegados electorales. Por tal razón, pertenecemos al grupo de los que objetamos la institución por innecesaria e intrascendente y porque mientras no indique a los delegados electorales lejos de los pueblos y ciudades donde habitan éstos seguirán inmiscuyéndose en las actividades políticas de su entorno familiar y social y así lo expresarán con sus preferencias en las votaciones. En las elecciones de 1994 los delegados electorales, en área rurales, se dedicaron a dirimir conflictos y a interpretar la ley electoral en detrimento de determinados partidos políticos extralimitándose de sus funciones. Caso de la delegada electoral Maribel Murgas en Tolé, Provincia de Chiriquí quien se oponía a los distintivos de los miembros de algunos partidos políticos el día de las votaciones y a la distribución de propaganda política en el exterior de los centro de votación cuando ambas actividades estaban expresamente autorizadas por el artículo 67 del Texto Unico del Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinios para las elecciones de 1994. (Boletín del Tribunal Electoral de Panamá No. 776 de 13 de marzo de 1994).

adecuadamente tales actos ilegítimos. Uno de los aspectos más positivos de la jurisdicción especial electoral que existe en Panamá es precisamente este hecho.

Se introducían modificaciones en el artículo 141 de la Constitución variando la estructura del Organo Legislativo. Se pretendía establecer un número fijo de parlamentarios (71) de los cuales 41 serían elegidos en circunscripciones uninominales por el sistema mayoritario con mayoría simple y 20 elegidos a nivel nacional en listas proporcionadas por los partidos políticos. A parte de ponderar y simpatizar con la intención de mejorar la estructura del parlamento panameño que consideramos inadecuada, opinamos que la reforma no corregía de manera categórica el problema de la representación. Más bien creaba un desequilibrio en la representación o una falta de equidad en ella. Mientras los 41 diputados representarían a circunscripciones uninominales de aproximadamente 36,500 electores cada una<sup>195</sup> habría 20 diputados que representarían la circunscripción de un millón y 1/2 de electores.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Si la República de Panamá tiene un 1 millón y 1/2 de electores dividido entre 41 circunscripciones nos da un promedio de 36,585 electores en cada una ellas.

<sup>196</sup> Tal situación recuerda las críticas que se hacían a la falta de representación y al desequilibrio que existía en la desaparecida Asamblea Nacional de Representantes de



Aparte de estas observaciones había algunos aspectos en materia electoral que considerábamos positivo pero que desde el principio opinábamos que era muy improbable que pudieran ser aprobados por la influencia y dominio que los partidos políticos ejercen sobre los parlamentarios panameños. Entre las reformas se eliminaba el rango constitucional de la postulación partidista (art. 141), se eliminaba la aberrante revocatoria de mandato por los partidos políticos (art. 145). Se eliminaba el necio requisito de la residencia para los parlamentarios (art. 147, ordinal 5), se eliminaba el llamado Llanero Solitario (art. 141, ordinal 6) y se eliminaba la obligación de que los Legisladores representaran a sus partidos políticos y en su lugar se aclaraba que estos representaban a toda la nación y sólo obedecían los dictados de su conciencia (art. 144).

A pesar de las críticas que hicimos al proyecto de reformas constitucionales referente al Tribunal Electoral y al Sistema Electoral Panameño, nos pareció muy saludable y oportuno el interés de los Magistrados del Tribunal Electoral - promotores de esta reforma - por

---

Corregimientos. Había corregimientos como Playa Chiquita en el distrito de Santa Isabel en la provincia de Colón que elegían a un solo Representante con 31 electores, mientras en el Corregimiento de Belisario Porras en el distrito de San Miguelito, provincia de Panamá elegían a un solo Representante 27,047 electores.

revisar el sistema electoral panameño. Había aspectos positivos y oportunos en esta reforma que debieron tomarse en consideración. Sin embargo, como hemos apuntado reiteradamente en páginas anteriores la Constitución Política de Panamá crea una especie de cárcel donde permanece prisionero el Parlamentario. Este sistema que crea el predominio de los partidos políticos asegurándoles no sólo la postulación única sino la revocatoria del mandato, impedirá que los artículos que favorecen este predominio puedan ser modificados por los Legisladores, puesto que éstos dependen de aquéllos. En consecuencia el poder de los partidos políticos se hizo sentir rápidamente y todo el conjunto de reformas constitucionales que comentáramos anteriormente con relación al Tribunal Electoral y al Sistema Electoral Panameño fue rechazado en la Asamblea Legislativa cuyo período venció el 31 de agosto de 1994. Como consecuencia de tal rechazo, estas reformas naufragaron antes de ser consideradas por la Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de septiembre de 1994. Lamentablemente este rechazo seguirá agudizando la crisis institucional de la República de Panamá y provocará más temprano que tarde el convencimiento pleno de que el país sólo podría encontrar el adecuado camino para una reorganización por medio de una Asamblea Constituyente con plenos poderes que pueda cumplir los altos fines y funciones del Estado.

### 3. Constitucionalización de una Constituyente

El diputado demócrata cristiano Milton Henríquez presentó una proposición a finales de mayo de 1994 para que se adicionara un ordinal al artículo 308 de la Constitución Política de Panamá. La idea de Henríquez era aprovechar la discusión que se daba en el parlamento sobre las reformas constitucionales que había propuesto el Organo Ejecutivo por intermedio del Consejo de Gabinete. La propuesta de Henríquez sostenía que en ese ordinal - que sería el tercero del artículo 308 de la Constitución - se estableciera que podía darse una reforma a la Constitución Política por una Asamblea Nacional Constituyente, convocada en virtud de ley, cuya integración la fijaba en 41 constituyentes elegidos por el sistema de lista nacional, y cuyo mandato terminaba una vez se aprobaba la nueva Constitución con lo cual debía procederse a su disolución. Consideramos que la propuesta del parlamentario estuvo bien intencionada por cuanto deseaba establecer a nivel constitucional el mecanismo de convocatoria de una Asamblea Constituyente como el método para reformar la Constitución Política.<sup>197</sup> Ahora bien, la propuesta presentada

---

<sup>197</sup> Sobre este aspecto, resulta interesante lo expresado, de forma muy brillante, por el constitucionalista panameño profesor Rigoberto González quien considera que el método de reformar la Constitución convocando a una Asamblea Constituyente existió en Panamá en la época en que Panamá

empezaba diciendo lo siguiente: "la iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos..." (el subrayado es nuestro). Como se puede notar en las partes que hemos subrayado, la propuesta presentada por Henríquez empieza diciendo que el método de la Asamblea Nacional Constituyente se usará para reformar la Constitución Política vigente pero no para crear una nueva Constitución Política que a nuestro modo de ver son dos cosas totalmente diferentes. Si bien es cierto que cuando se crea una nueva Constitución esta es producto de la evolución constitucional del Estado, no es menos cierto que el nacimiento de la nueva Constitución está

---

formaba parte de Colombia, concretamente en el período en que Panamá se convirtió en Estado Federal de 1853 a 1885. El autor sostiene que la Constitución de 1865 establecía en el artículo 127 el método de la convocatoria a una Asamblea Constituyente por medio de una ley. Asimismo considera que similar fórmula era prevista en las Constituciones de 1863 y 1868 "todas promulgadas por el constituyente del Estado Federal de Panamá, es decir, constituciones expedidas por panameños y para panameños." Ver GONZALEZ, Rigoberto, "La Asamblea Constituyente como método de Reforma", Diario La Estrella de Panamá, jueves 7 de julio de 1994, p. B-17.

Es importante advertir que debido a la constante presión y disconformidad de los panameños con el excesivo centralismo que existía en la capital de Colombia, esta última se vio obligada a darle al entonces departamento de Panamá un grado de autonomía para lo cual le llamó "Estado Federal de Panamá". Tal estatuto se mantuvo vigente de 1853 a 1885. Al eliminar la autonomía a Panamá, creció la disconformidad y ocho años después - en 1903 - sobrevino la secesión de Panamá de Colombia y la creación de la República.

precedido por la convocatoria de un Acto Constituyente soberano en el cual se producen las circunstancias necesarias para que exista voluntad nacional que con todo derecho determinará el establecimiento del orden jurídico fundamental. Opinamos que la propuesta de Henríquez podría ser valedera cuando existe una Constitución fruto de la auténtica voluntad del pueblo, pero ya hemos explicado anteriormente que la actual Constitución Política de Panamá de 1972 nació en circunstancias jurídicas muy particulares en donde no "brotó y creció como una voluntad nacional". Por otra parte se ha discutido permanentemente si es necesario constitucionalizar la convocatoria a una Constituyente para que tal acto tenga plena validez jurídica. Los más ortodoxos y dogmáticos sostienen que así debe ser. Sin embargo, hay quienes hemos sostenido siempre que la Asamblea Constituyente puede ser convocada en cualquier momento siempre y cuando las circunstancias políticas del Estado sean propiciatorias para el nacimiento de una nueva Constitución. Que esté o no en el ordenamiento constitucional resulta irrelevante porque el pueblo es evidentemente la fuente de todo poder y la génesis de todas las autoridades constituidas. Si la convocatoria de una Asamblea Constituyente es pedida por la mayoría del pueblo bajo el principio de la soberanía popular, es decir, que cuando el poder emana del pueblo no le queda

a los gobernantes otro deber histórico sino darle oportunidad a sus gobernados por medio del poder constituyente originario. Nosotros consideramos - y en ello nos ratificamos - que no es necesario el establecimiento de la convocatoria de una Asamblea Constituyente en la Constitución para que esta pueda ser convocada. En ninguno de los países que últimamente han tenido una nueva Constitución este requisito existía previamente definido en la Constitución. Colombia en 1991, Paraguay 1992, España 1977, Guatemala 1985 - por citar algunos ejemplos - nos indican que la convocatoria a la Asamblea Constituyente que produjo las nuevas Constituciones no estaban previamente establecidas en ninguna Constitución. Es más, el caso colombiano, nos ofrece un modelo de desarrollo político muy particular. Según lo narra Jesús Vallejo Mejía, el día que proclamó su triunfo en el debate por la candidatura oficial del liberalismo, el entonces aspirante a la Presidencia de la República de Colombia César Gaviria, anunció su propósito de dar un "revolcón" a las instituciones colombianas. Tal como lo dice el autor, César Gaviria se comprometió durante su campaña presidencial a realizar reformas constitucionales por vías extraconstitucionales.<sup>198</sup>

Una vez César Gaviria alcanzó su triunfo en las

---

<sup>198</sup> VALLEJO MEJÍA, Jesús, "El Estatuto del Revolcón" en Doce Ensayos sobre la nueva Constitución, Señal Editora, Medellín, Colombia, 1991, págs 7 y 14.

elecciones presidenciales de Colombia dio los pasos necesarios para cumplir con su discurso político. El día 7 de agosto de 1990 tomó posesión del alto cargo y pocos días después emitió el Decreto No. 1,926 de 23 de agosto de 1990 por el cual se convocó a los colombianos a pronunciarse sobre la aprobación o no de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Para tal fin se acordó consultar al pueblo aprovechando unas elecciones parciales y se colocó una séptima opción que dio la oportunidad a los colombianos para decir sí o no a la Constituyente.<sup>199</sup> La respuesta fue a favor del sí con lo cual se abrió el camino para la Asamblea Constituyente que se instaló en la capital de la República de Colombia el día 5 de febrero de 1991 con la comparecencia de 70 constituyentes que habían sido elegidos por votación popular en el mes de diciembre de 1990. Después de un arduo y rápido trabajo la Asamblea Constituyente emitió la nueva Constitución Política de Colombia el 18 de julio de 1991. En un tiempo, bastante rápido de cinco meses, los colombianos reemplazaron el viejo texto Constitucional de 1886. Es importante anotar que la Constitución de 1886 no establecía la convocatoria de Asamblea Constituyente como método de reforma ni mucho menos como método para crear una nueva Constitución. En

---

<sup>199</sup> Para profundizar al respecto ver SACHICA, Luis, ALVAREZ, Fernando y otros Constitucionalistas ante la Constituyente, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1990.

el ejemplo colombiano pudo más la voluntad del pueblo y la responsabilidad histórica de sus gobernantes que en buena hora decidieron consultar ampliamente el querer y el sentir de la población.<sup>200</sup>

Retomando el caso panameño algunos se han llegado a preguntar ¿sería constitucional convocar a una Constituyente cuando la propia Constitución no lo establece? Como bien lo explicaba Pedreschi en cita que hiciéramos anteriormente, ni las convocatorias Asambleas Constituyentes ni las de rederéndum, son susceptibles de calificación constitucional. Lo prudente y oportuno para la situación panameña, en tal caso, resultaría seguir el ejemplo colombiano en cuanto a la consulta mediante Referéndum - antes de cualquier convocatoria - para determinar si el pueblo quiere o no una Asamblea Constituyente. Esto daría una solución al problema planteado y a la pregunta de que si el Ejecutivo puede convocar a una Constituyente sin estar autorizado por la Constitución. Nosotros pensamos que el camino hacia la Constituyente debe pasar por determinadas etapas necesarias para la consolidación de ese propósito. Lo

---

<sup>200</sup> Sostiene Vallejo Mejía, op. cit. p. 18 que " En uno y otro el clamor nacional por la reforma por vías extraconstitucionales, fue aspecto determinante de la decisión. Así lo fue, de igual modo, la consideración sobre la necesidad de rediseñar las instituciones y la del futuro acerca de la paz..."



fundamental es definir si la fuente de todo poder que es el pueblo está de acuerdo o no con darse una nueva Constitución. El resultado de este veredicto es irrecurable y definitivo. Similar al proceso constituyente Colombiano, opinamos que el primer paso debería ser una consulta popular - vía Referéndum - que podría darse aprovechando otras elecciones y así ahorrar costos en su ejecución. Se le debería preguntar a los panameños ¿quiere una constituyente para que tengamos una nueva constitución?. Y, por ende la opción Si y la opción No. Si el resultado es a favor de la Convocatoria, el Ejecutivo debe, por mandato del pueblo, dar los pasos necesarios para tal convocatoria aunque esté o no previsto en la constitución porque en resumidas cuentas después del veredicto del pueblo tal situación sería irrelevante. Para fundamentar la consulta que debería hacer el Ejecutivo algunos han citado la norma del Código Administrativo que señala que todo aquello que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución o a las leyes, corresponde al Presidente de la República.<sup>201</sup> Compartimos tal criterio y el artículo en referencia - 628 del Código Administrativo - parece darle razón a los que sostienen

---

<sup>201</sup> El artículo 628 del Código Administrativo de Panamá dice así: "todo lo relativo a la Administración General de la República que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución o a las leyes, corresponde al Presidente.

que el Presidente si está facultado para hacer - por lo menos - la consulta mediante referéndum de que si el pueblo quiere o no una constituyente.

Con referencia al proyecto de reformas presentado por el Legislador Henríquez, es importante apuntar que en la Constitución de Guatemala de 1985 se establece la facultad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar el artículo 278 (que faculta la convocatoria de una constituyente) o para reformar el Capítulo I del Título II de la Constitución denominado Derechos Individuales que comprende desde el artículo 3 hasta el artículo 46.<sup>202</sup> En el caso guatemalteco la Asamblea Constituyente funciona simultáneamente con el resto de los Organos del Estado y solamente se elige con el único propósito de reformar la Constitución.<sup>203</sup> Una vez cumple este fin la Asamblea Constituyente debe

---

<sup>202</sup> El artículo 278 de la Constitución de Guatemala de 1985 establece: "para reformar este o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que la integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el Decreto de Convocatoria señalará el o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo elecciones dentro del plazo máximo de 120 días, procediéndose en lo demás conforme a la ley electoral constitucional."

<sup>203</sup> La primera parte del artículo 279 de la Constitución de Guatemala de 1985 dice: "la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente..."

disolverse. El precedente colombiano y el fundamento constitucional que observamos en la Constitución de Guatemala reafirma las concepciones a favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente y confirman que no es necesario la constitucionalización de tal convocatoria para que ésta pueda darse. No debemos perder de vista que en Guatemala se establece este método de reformas por medio de una constituyente simultánea después que se promulgó la Constitución de 1985 cuya legitimidad es inobjetable porque fue fruto de una Asamblea Nacional Constituyente correctamente elegida en circunscripciones electorales adecuadamente establecidas.<sup>204</sup> A nuestro modo de ver, es innegable que por razones de fondo y forma más temprano que tarde Panamá tendrá una nueva Constitución Política fruto de la voluntad de todos los panameños. Finalmente, debemos

---

<sup>204</sup> Situación muy distinta ocurre con la Constitución Política de Panamá de 1972 puesto que fue aprobada sin legitimidad por el organismo denominado Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos - integrado por 505 Representantes - que como hemos expresado en páginas anteriores no tenían un adecuado equilibrio en la representación. Ejemplo claro no los da la cifras electorales que había en el país para 1972: Panamá tenía 751,115 electores, de estos había solamente 89 Representantes que representaban a casi el 70% de la población electoral (525,571) mientras que el 30% de los electores estaba representado por 416 Representantes de Corregimientos. Como conclusión clara podemos sostener que las mayorías nacionales estaban minoritariamente representadas en esa Asamblea que se convirtió en Asamblea Constituyente por decisión de los factores reales del poder que gobernaban el Estado panameño después del golpe de Estado militar que llevó al poder al General Omar Torrijos.

advertir que la buena intención del proyecto original se vio perjudicada por una modificación que le realizaron en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales presidida por el Legislador José Antonio Sossa. La modificación agregó que los constituyentes podían ser enjuiciados o recibir sanciones por la Asamblea Legislativa por extralimitación de funciones, interferir en las funciones de los diferentes Organos del Estado y por prolongar el término que tenía para reformar la Carta Magna.<sup>205</sup>

Si bien consideramos innecesaria la constitucionalización de la convocatoria a la constituyente, también es cierto que no compartimos la

---

<sup>205</sup> Ver Diario La Prensa de Panamá jueves 14 de julio de 1994. Con esta modificación el Legislador Sossa vuelve a amordazar la supuesta Asamblea Constituyente a la voluntad y capricho de la Asamblea Legislativa. Si bien se pretendía crear una llamada Constituyente Paralela que actuaría simultáneamente con los demás Organos del Estado en este caso la Asamblea Constituyente queda bajo la jerarquía y supeditación de la Asamblea Legislativa. ¿Qué autonomía e independencia puede tener la mal llamada Asamblea Constituyente si cada constituyente está amenazado con un juicio por aquello de extralimitarse en sus funciones? ¿Quién define y delimita lo que se considera extralimitación de funciones? Una expresión tan ambigua e inconsistente - porque no está definida - bien podría dar lugar a cualquier proceso contra un constituyente porque las reformas no convienen a los intereses de los partidos políticos y de los políticos tradicionales que han dominado tradicionalmente el parlamento panameño. Recordemos que dos temas son ampliamente repudiados por el pueblo panameño: la postulación partidista y la revocatoria del mandato por los partidos políticos. Para eliminar estos artículos de la Constitución sólo podrá hacerlo una Asamblea Constituyente soberana, autónoma e independiente.

modificación hecha a la propuesta original del Legislador Henríquez porque menoscaba la nobleza de su proyecto. Tal modificación la avaló el entonces presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa José Antonio Sossa. La actitud no fue extraña ni sorpresiva. Es que el comportamiento político de ambos parlamentarios fue diametralmente opuesto. Mientras Henríquez trató de buscar una salida cónsona con los intereses de las grandes mayorías nacionales, Sossa Rodríguez se empeñó por terquedad y mediocridad en obstaculizar cualquier intento que condujera a la convocatoria de una verdadera Asamblea Constituyente en Panamá.

Finalmente, la Asamblea Legislativa cuyo período venció el 31 de agosto de 1994 aprobó la reforma del artículo 308 de la Constitución Política referente a la cláusula de reforma.<sup>206</sup> La parte más importante de esta reforma es la adición a dicho artículo del ordinal 3 que establece la convocatoria de una denominada "Asamblea Constituyente" que dista mucho de serlo. El correspondiente ordinal dice:

---

<sup>206</sup> Tal reforma está contenida en Acto Legislativo No. 3 de 30 de agosto de 1994. Ver Gaceta Oficial No. 22,612 de 31 de agosto de 1994. Tal aprobación, quedaba condicionada a la aprobación de la nueva Asamblea que se instaló el 1 de septiembre de 1994.

Artículo 308. La iniciativa para proponer Reformas Constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia. Las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes métodos:

1...

2...

3. Por un Acto Constitucional acordado por una Asamblea Constituyente convocada por Ley Orgánica y elegida por votación popular, directa y secreta, que tendrá como función exclusiva la de hacer reformas parciales o totales a la Constitución Política.

La Asamblea Constituyente estará integrada por diez delegados o constituyentes, elegidos en toda la República y uno por cada ochenta mil habitantes en cada una de las provincias del país y en la Comarca de San Blas. Por cada residuo que no baje de cuarenta mil habitantes se escogerá un delegado adicional y las provincias o comarcas que tengan menos de ochenta mil habitantes, tendrán derecho a escoger un constituyente. Cada constituyente tendrá un suplente que será electo de la misma forma que su principal.

Los delegados a la Asamblea Constituyente sólo son responsables, en cuanto a su actuación constituyente, en los siguientes casos:

1. Por extralimitación de sus funciones.

2. Por interferir en el funcionamiento de los Organos del Estado.

3. Por prorrogarse el término para el cual fueron elegidos.

Corresponderá a la Corte Suprema de Justicia conocer de las acusaciones y denuncias que se presenten contra los integrantes de la Asamblea Constituyente y juzgarlos, si a ello hubiere lugar.

Todo lo referente al funcionamiento de la Asamblea Constituyente será regulado por la Ley respectiva, que deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Las reformas que adopte la Asamblea Constituyente no alterarán los períodos de los Organos del Estado ni el de otras

autoridades, ya sean éstas elegidas por votación popular o designadas por períodos determinados de acuerdo con la Constitución vigente.

La Ley que convoque a la elección de la Asamblea Constituyente señalará el término durante el cual ésta funcionará. La Asamblea Constituyente terminará su mandato y se disolverá al vencer el término señalado en la Ley que haya realizado su convocatoria o antes de esa fecha, al hacer entrega formal al Órgano Ejecutivo de las Reformas Constitucionales que hubiese acordado.

La Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de septiembre de 1994 rechazó la adición de este numeral como el tercer método establecido en la Constitución Política de Panamá de 1972 como fórmula para introducirle reformas. Tal rechazo se dió en la sesión ordinaria del martes 18 de octubre de 1994 por 48 votos en contra y 16 a favor.<sup>207</sup> Sin embargo, las razones del rechazo a la propuesta son diferentes a los motivos por los cuales particularmente objeto la propuesta. El Legislador del Partido P.R.D. Elías Castillo al explicar la razón de su voto en contra sostuvo "No podemos correr el riesgo de ponernos un cuchillo en nuestro mismo cuello".<sup>208</sup> Denis

---

<sup>207</sup> Según el Diario La Prensa de Panamá de miércoles 16 de octubre de 1994 los legisladores del P.R.D., Solidaridad se unieron con tres del opositor Partido Arnulfista y con tres del Partido Papa Egoró. Los Arnulfistas que votaron en contra fueron: Lucas Zarak, Pablo Quintero y José del Carmen Serracín. De Papa Egoró: Gloria Young, Roberto Will y Víctor Méndez.

<sup>208</sup> Diario El Panamá América, Panamá miércoles 18 de octubre de 1994.

Arce del P.R.D. dijo que "La Constituyente desprestigia al Organo Legislativo".<sup>209</sup> Contrariamente a los argumentos de los Legisladores, nos oponíamos por razones más profundas. Como hemos dicho anteriormente, la denominada "Asamblea Constituyente Paralela" distaba mucho de ser una verdadera Asamblea Constituyente. No solamente le faltaba soberanía sino que peor aún, podía ser objeto de denuncias y acusaciones y ser juzgada por la Corte Suprema de Justicia. Esto creaba una situación difícil para la Asamblea Constituyente que al amenazar su libertad se amenazaba y se encarcelaba su conciencia. Esto afectaba la libertad de actuación y la independencia plena de los constituyentes que la necesitan para poder reorganizar libremente y sin presiones todas las estructuras políticas del Estado.

#### **G. BASES PARA UNA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA**

Debemos señalar de manera sucinta algunos aspectos importantes a considerar en una nueva Constitución Política del Estado panameño. En primer lugar, analizaremos algunas circunstancias que justifican y avalan la necesidad de una constituyente plena en Panamá.

---

<sup>209</sup> Ibidem.



## 1. De la inestabilidad constitucional en Panamá

La muerte del General Torrijos en 1981, el derrocamiento de los Presidentes Aristides Royo (1982), Ricardo De La Espriella (1984), Nicolás Ardito Barletta (1985), Eric Arturo del Valle (1988), el fraude electoral de 1984, los duros días de represión de la etapa final de la dictadura del General Noriega (1987-1989), la anulación de las elecciones generales de 1989, y la invasión de los Estados Unidos a Panamá el 20 de diciembre de 1989, son motivos suficientes para generar una crisis profunda en el Estado panameño que ya se había iniciado desde el rompimiento del orden constitucional el 11 de octubre de 1968. Sin duda alguna faltaron otras circunstancias que, de ser agregadas, la lista de razones se haría larga e interminable. Valga advertir que las constantes intenciones de reformar - sin mayor éxito - la Constitución Política de Panamá de 1972 han generado una profunda situación de inestabilidad constitucional en la República de Panamá. Sabemos que, tarde o temprano, "el parto" - por llamarle así - de una nueva Constitución se dará. El "embarazo jurídico y social" ha sido demasiado largo, cansado y dificultoso. Pero los eternos enemigos del pueblo, los caciques políticos típicos del trópico,

la llamada rosca política en Panamá<sup>210</sup> han impedido hasta ahora, la convocatoria de una Asamblea Constituyente plena, creando una inestabilidad constitucional. Mientras no se defina la situación en Panamá tal inestabilidad se mantendrá, incluso por varios años, ya que por un lado la ciudadanía aspira a tener una nueva Constitución fruto de una Constituyente y por otro lado, el que llega al poder, le teme a su convocatoria e impide tal acto que desde la oposición política en muchas ocasiones abanicó.

## 2. Algunas propuestas para la Constituyente

Según Sánchez Agesta, el Tribunal Constitucional es un Tribunal especial, al margen y en cierta manera superior a la organización judicial que define un sistema de Justicia constitucional concentrada o especializada, en que se atribuye a un órgano judicial especial esta función específica de protección constitucional.<sup>211</sup>

### a. Tribunal Constitucional

Cada día se hace más necesario en Panamá el

---

<sup>210</sup> Recomendamos ver AGUILERA, Fito, Rosca, S. A., sin editorial, Panamá, República de Panamá, 1984.

<sup>211</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, op. cit., p. 437.

establecimiento de un Tribunal Constitucional que siga los mismos lineamientos del establecido en España en la Constitución de 1978. Simpatizamos con una integración similar a la que establece la Constitución de Guatemala de 1985 en el artículo 269. La llamada "Corte de Constitucionalidad" está integrada en Guatemala por cinco Magistrados titulares, cada uno con su respectivo suplente y cuando conoce de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el Presidente o Vicepresidente de la República, su número se eleva a siete miembros, escogiendo por sorteo los dos restantes de entre los Magistrados suplentes. Lo interesante es que los cinco Magistrados titulares son nombrados por cinco años y designados cada uno por diferentes sectores lo cual produce una integración adecuada y con mayor equidad. Cada uno de los cinco Magistrado es designado por: el pleno de la Corte Suprema de Justicia; por el pleno del Congreso de la República; por el Presidente de la República; por el Consejo Superior Universitario de la Universidad San Marcos de Guatemala y por el Colegio Nacional de Abogados de Guatemala. Como podemos apreciar, esta fórmula permite que los cinco Magistrados sean nombrados por cinco entidades diferentes lo cual asegura una mayor independencia e imparcialidad en sus pronunciamientos. Consideramos que en Panamá cada día se

hace más importante el establecimiento de esta institución por cuanto hay instituciones de garantía que se han convertido, en la práctica, en totalmente ineficaces, inútiles y estériles. Panamá sigue - al igual que la mayoría de los países hispanoamericanos - el sistema creado en 1803 por el juez Marshall de los Estados Unidos. La guarda de la integridad de la Constitución en Panamá está en manos del pleno de la Corte de Suprema de Justicia la cual conoce de las acciones de inconstitucionalidad, advertencias de inconstitucionalidad, (artículo 203, ordinal 1 de la Constitución Política de 1972); objeciones del Ejecutivo a los proyectos de ley por inexequibilidad (artículo 165 de la Constitución Política de 1972) y el amparo de garantías constitucionales (artículo 50 de la Constitución Política de 1972).<sup>212</sup> En no pocas

---

<sup>212</sup> Privativamente el pleno de la Corte de Suprema de Justicia conoce en Panamá de las acciones de inconstitucionalidad, de las acciones de inexequibilidad por el Ejecutivo sobre los proyectos de leyes y de las advertencias de inconstitucionalidad, pero, en el caso de los amparos de garantías constitucionales se produce el llamado control difuso puesto que la competencia se establece en función de la autoridad que dicta la orden impugnada. En tal sentido los actuales artículos 2606 y subsiguientes del Código Judicial de Panamá (Código de Procedimiento) del libro IV denominado Instituciones de Garantías señala que son competentes para conocer de la acción de amparo:

- a. El pleno de la Corte de Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o dos o más provincias.
- b. Los Tribunales Superiores de distrito judicial.

ocasiones ha ocurrido una colisión de intereses entre el funcionario que conoce de un amparo de garantías constitucionales y el servidor público atacado por el acto violatorio de la Constitución. Se le han dado casos en que jueces municipales civiles - por ejemplo - han impartido órdenes violatorias de las garantías fundamentales consagradas en el Capítulo I del Título III de la Constitución Política de Panamá (artículos 17 a 50) y la acción de amparo presentada por el afectado por razones de competencia debe presentarse ante el Juez de Circuito Ramo Civil quien es el superior inmediato del Juez que ha violado las garantías fundamentales. En este caso, no solamente es su superior sino que lo ha nombrado y es, además, compañero dentro de la estructura del Órgano Judicial. Es muy humano y comprensible que ese Juez tienda a proteger y ayudar al Juez inferior que ha sido atacado mediante la acción de amparo. Más aun cuando, además del efecto moral de una sentencia en contra, está la posibilidad de que el perjudicado con la medida ilegítima dictada por el funcionario, pueda reclamar los daños y perjuicios derivados de la medida.

---

(Ramo Civil) cuando se trata de actos que proceda de servidores públicos con mando y jurisdicción en una provincia.

- c. Los jueces de circuito (Ramo Civil) cuando se trate de servidores públicos con mando y jurisdicción en un distrito o parte de él. (artículo 2607 del Código Judicial).

Todo esto, produce una ineficacia de las acciones de amparo en Panamá que en la gran mayoría de los casos son desestimadas. De muy parecida connotación es la participación de los Tribunales Superiores de Justicia, y del pleno de Corte Suprema de Justicia que en resumidas cuentas se dedican a justificar y a proteger las conductas de los funcionarios judiciales frente a las acciones de amparo. Por otra parte, consideramos que la Corte Suprema de Justicia concentra demasiado poder con estas atribuciones - nos referimos a todas las instituciones de garantías - porque además es el Tribunal de máxima instancia para lo civil, penal, laboral, contencioso administrativo y demás. Es importante destacar que muchos países hispanoamericanos que siguieron el precedente norteamericano del Juez Marshall, es decir, dejar en manos de la Corte Suprema de Justicia el control de la constitucionalidad, han comprendido que es más adecuado crear Tribunales Constitucionales, como entes autónomos e independientes, encargados de revisar y proteger la integridad constitucional del Estado. En esta situación encontramos a Colombia<sup>213</sup> (Constitución

---

<sup>213</sup> En Colombia se le denomina "Corte Constitucional" y sus miembros a los que se les denomina Magistrados, son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho (8) años, de ternas que presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Política de 1991, (arts. 239, 240 y subsiguientes), Chile<sup>214</sup> Constitución Política de 1980, (art. 81), Guatemala<sup>215</sup> Constitución Política de 1985, (art. 268). Costa Rica, El Salvador y algunos otros países se han inclinado tíbiamente por establecer una sala constitucional dentro de la Corte Suprema de Justicia, conscientes de que el control constitucional que tradicionalmente ha detentado la Corte Suprema de Justicia, no ha funcionado en América Hispana. Opinamos que la creación de salas dentro de la Corte no resolverá el problema medular, ni garantizará la autonomía ni la necesaria independencia que requiere un Tribunal para salvaguardar la integridad constitucional de la nación. No obstante, hay quienes insisten en que lo más conveniente es la creación de salas constitucionales dentro de la Corte Suprema de Justicia en vez de

---

<sup>214</sup> En Chile se le denomina Tribunal Constitucional y está integrado por siete (7) miembros de los cuales tres (3) designa la Corte Suprema, uno (1) el Presidente de la República, uno (1) por el senado y dos (2) por el denominado Consejo de Seguridad Nacional. Es importante advertir que en Chile se había creado en los años setenta antes del Gobierno del General Pinochet el Tribunal Constitucional.

<sup>215</sup> En Guatemala se le denomina Corte de Constitucionalidad y está integrada por cinco Magistrados designados por cinco (5) años, cada uno designado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por el Congreso de la República. Por el Presidente de la República, por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Marcos y por la Asamblea General del Colegio de Abogados de Guatemala.

Tribunales Constitucionales<sup>216</sup> Seguiremos insistiendo que un Tribunal Constitucional es una de las formas más adecuadas de evitar la excesiva concentración de poder en manos de un solo organismo y la manera de lograr sentencias y doctrina constitucional coherente, lógica y ordenada, emitida por profesionales estudiosos del Derecho Constitucional.<sup>217</sup> De crearse el Tribunal Constitucional en Panamá, la Corte Suprema de Justicia permanecería como Tribunal de máxima instancia y el Tribunal Constitucional solamente actuaría cuando se recurra ante él en busca de justicia constitucional. Resulta importante que en un Estado Social y Democrático

---

<sup>216</sup> Tal criterio es compartido por algunos sectores en Panamá, entre ellos, el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia Arturo Hoyos, quien lo prefiere. El Magistrado Hoyos sostiene que "también existe en latinoamérica una tendencia a crear una Sala Constitucional dentro de la Corte Suprema de Justicia, como puede apreciarse en la Constitución de El Salvador de 1983; la reforma de 1989 a la Constitución de Costa Rica; la consagrada por la Constitución Paraguaya de 1992 y la que se introdujo en las reformas constitucionales de diciembre de 1992 a la Constitución de Ecuador. No descarto esta solución para nuestro país en el futuro..." ( Ver carta que le enviara el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia Arturo Hoyos al Rector de la Universidad de Panamá Carlos Iván Zúñiga en Debate Constitucional, Publicación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, Panamá 1994, págs 15 y 16.

<sup>217</sup> Resulta lamentable que en Panamá exista un grupo de personas reacias a cualquier cambio constructivo para el país y por mero tradicionalismo jurídico se empecinan en negar los adelantos que se operan en el derecho constitucional comparado. Igual que ha ocurrido con la tenaz resistencia a la Constituyente, pareciera ser la suerte del Tribunal Constitucional y de otras instituciones como el Defensor del Pueblo, el Derecho a la Exhibición Personal, el Sistema Parlamentario y otras que debemos analizar con detenimiento.



de Derecho no se permita la desproporcionada concentración de poder en manos, como en el caso panameño, de la Corte Suprema de Justicia. La Corte en Panamá arbitra y decide las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo por alguna objeción de inexecutable de un proyecto de ley, lo que la convierte, en la práctica, en el real poder que determina el nacimiento jurídico o no de una nueva ley. Asimismo - vía los amparos y las diferentes acciones de inconstitucionalidad - tienen un vasto e ilimitado poder de decisión sobre actuaciones pasadas y presentes de servidores públicos y sobre diversos actos jurídicos. No creemos esto prudente ni saludable para el adecuado ejercicio democrático. En la práctica de la política en América hispana, ha sido frecuente el ejercicio de las dictaduras políticas y lo que pareciera, a veces, la natural tendencia de crearlas aún por los civiles en tiempos de democracia. Para evitar que algún grupo de ciudadanos dispongan de todo el poder jurídico y puedan convertirse en una nueva categoría de dictadores jurídicos, sería más adecuado y prudente distribuir en otros órganos las facultades que concentra la Corte Suprema de Justicia. Aparte de estas razones no hay duda que los Tribunales Constitucionales son útiles para la defensa del régimen democrático por su auténtica independencia. Además la autonomía e independencia que

gozan los Tribunales Constitucionales, como el Español, el Alemán e incluso el de Guatemala es importante para determinar cuándo se produce una violación constitucional directa en perjuicio de un ciudadano (caso del amparo) o cuándo por un acto jurídico se han violentado normas constitucionales <sup>218</sup> (casos de inconstitucionalidad, advertencias y objeciones de inexecutable). Como hemos dicho, el Tribunal Constitucional permite la integración de una jurisprudencia constitucional acorde y armónica, situación que no se produce con la Corte Suprema de Justicia ni con los Tribunales Inferiores, cuyo desorden jurisprudencial es la nota que los caracteriza, por lo menos en Panamá y así hemos tenido informes que ocurre en otros países.

El Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá creó a principios de 1994 un anteproyecto de Constitución de la República de Panamá. En este anteproyecto se creó en el artículo 219 la denominada Corte Constitucional como organismo permanente e independiente cuya función básica la constituye la

---

<sup>218</sup> No debemos olvidar la defensa del orden constitucional y la verdadera independencia con relación al Ejecutivo que demostró el Tribunal Constitucional de Guatemala - llamada Corte de Constitucionalidad - cuando declaró inconstitucionales todos los actos que había ejecutado el entonces Presidente de Guatemala Jorge Serrano Elías cuando disolvió el Congreso en 1993. La histórica decisión de dicho Tribunal precipitó la caída del Presidente Serrano.

defensa del orden constitucional.<sup>219</sup> En algunos aspectos no coincidimos con la organización del Tribunal Constitucional y en otros aspectos con la forma y con el fondo del anteproyecto, no obstante, debemos reconocer como saludable que se esté considerando la integración de un Tribunal Constitucional en Panamá.<sup>220</sup> Por otra parte, debemos hacer referencia a los comentarios

---

<sup>219</sup> Ver anteproyecto de Constitución de la República de Panamá publicación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, Panamá 1994, págs. 58 y 59 (artículos 219 y subsiguientes). Según este anteproyecto la Corte Constitucional estaría compuesta por cinco Magistrados titulares designados por un período de diez años y de la misma manera como designan a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. (Según el artículo 207 del anteproyecto los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán nombrados por el Consejo de Gabinete con la aprobación del Órgano Legislativo). Aparte de no coincidir con el anteproyecto de la Universidad en cuanto al nombre ya que consideramos más correcto el de Tribunal Constitucional, tampoco coincidimos en cuanto a la manera en que se designan a los Magistrados y el período. Opinamos que los cinco Magistrados deben ser designados entre abogados especialistas en Derecho Constitucional, cada uno, por cinco sectores diferentes - Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Colegio de Abogados y Consejo General Universitario - y el período debe ser solamente de cinco años. De esta forma garantizaríamos una integración en la que ningún Órgano ni institución tendría control único sobre la designación de los Magistrados como pareciera que si ocurriría con el anteproyecto de la Universidad de Panamá.

<sup>220</sup> Debemos saludar el esfuerzo del Instituto de Estudios Nacionales. Nos agrada que hayan recogido los conceptos que sobre el Tribunal Constitucional algunos abogados hemos venido exponiendo en Panamá desde 1990. (ANTINORI, Italo; debate en el Paraninfo de la Universidad de Panamá de 19 de noviembre de 1990.) Observamos que entre las facultades que se le atribuyen está conocer de los recursos de Habeas Corpus - como creación única y muy novedosa de nuestro derecho constitucional - facultad que habíamos considerado desde 1992 como adecuada para un futuro Tribunal Constitucional panameño. Ver ANTINORI Italo, La Constituyente es el Camino para la Democratización Nacional, Imprenta Ziur, Panamá, 1992.

vertidos por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia Magistrado Arturo Hoyos quien objetó la creación del Tribunal Constitucional en el anteproyecto de Constitución de la Universidad de Panamá porque a su juicio se transforma la Corte Suprema de Justicia en un Tribunal subordinado a la Corte Constitucional, lo cual a opina que crearía una demora en los juicios, y dilatación de los procesos, por el abuso de quienes recurrirían al Tribunal Constitucional, además de graves conflictos entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, al sostener que:

"No escapará a su ilustrado criterio que esto es precisamente lo que ha ocurrido en España, país que sigue el modelo austríaco o europeo continental de justicia constitucional que inspira las comentadas propuestas. En efecto, el 3 de febrero (1994) los Magistrados del Tribunal Supremo, Sala Civil, han tomado la decisión sin precedente de pedir la intervención del Rey para poner fin a la "invasión de la función jurisdiccional" por parte del Tribunal Constitucional, aunque cuatro Magistrados propusieron denunciar a éste ante la sala penal del Tribunal Supremo por usurpación de funciones."<sup>221</sup>

En otra parte en su carta el Magistrado Hoyos manifestó:

---

<sup>221</sup> Ver carta que el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia envió al Rector de la Universidad de Panamá Carlos Iván Zúñiga en Debate Constitucional, publicación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, 1994, págs. 13 al 19.

"Con todo el respeto que me merece lo ínclitos juristas<sup>222</sup> que participaron en la redacción del Anteproyecto, debo afirmar categóricamente que, en general, las propuestas contenidas en éste en materia de administración de justicia, son desatinadas e inconvenientes para nuestro país.

Tal carta recibió la respuesta del Profesor César Quintero miembro de la Comisión que elaboró el anteproyecto de Constitución de la Universidad de Panamá, quien objetó los argumentos del Magistrado Hoyos en una carta que decía:

"Pensé que (su carta) sólo era producto de una irritación momentánea suya, al advertir en la hipotética creación de la Corte Constitucional una posible solución al monopolio de la Administración de Justicia, actualmente concentrado en la Corte Suprema bajo el control de usted".<sup>223</sup>

El Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, también, respondió y participó en

---

<sup>222</sup> Participaron en la Comisión Jurídica César Quintero, Carlos Bolívar Pedreschi, Jorge Giannareas, Miguel González, Bernardo Fernández y Dimas Lidis Pitty. Curiosamente los dos (2) últimos no son abogados.

<sup>223</sup> QUINTERO, César, carta al Presidente de la Corte Suprema de Justicia en Debate Constitucional, op.cit., págs. 22 a la 27. En uno de los párrafos iniciales de su carta el Profesor Quintero decía: "desde el comienzo (la carta) está concebida en términos despectivos e impropios de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo cuando se pronuncia como Presidente de ella."

la polémica sosteniendo que no había ninguna intención de subordinar la Corte Suprema de Justicia a la Corte Constitucional sino que el proyecto intentaba delimitar las competencias en un sistema altamente organizado. En otros aspectos, la carta del Instituto, manifestaba lo siguiente:

"La lentitud de los juicios no sería incrementada con la creación de un Tribunal Constitucional, así como la lentitud del recuento de voto no depende necesariamente de la existencia o no de un Tribunal Electoral. Más lógico sería que con la creación del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y sus diferentes salas pudieran dedicarse a resolver los procesos de su natural competencia con mayor concentración y eficacia."

Además, el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá respondió la aseveración que hiciera el Magistrado Presidente de la Corte con relación a "los graves conflictos institucionales entre la Corte Suprema y la Corte Constitucional".( Puso como ejemplo caso español). Al respecto, el Instituto de Estudios Nacionales, sostuvo:

"Traer un ejemplo de España que muestra una controversia entre la Sala Civil del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, no subsana la deficiencia argumentativa apuntada. Tal sofisma ignora los grandes logros experimentados por la ciencia jurídica española en los

últimos años, gracias al Tribunal Constitucional. Igualmente desconoce los aportes incontestables a la historia jurídica por parte de los Tribunales Constitucionales en el resto de los países europeos que cuentan con éstos".<sup>224</sup>

Compartimos plenamente lo expresado anteriormente por el Instituto de Estudios Nacionales puesto que los logros y aportes del derecho español son realmente notorios, sobre todo en los países iberoamericanos, donde ha servido de antecedente y punto de partida para grandes transformaciones jurídicas y políticas.

#### **b. Sistema Parlamentario o Presidencialismo Modificado**

Para nadie es un secreto que cada día es más notoria la crisis del Presidencialismo en América hispana. Las crisis y las tragedias de los gobiernos de Fernando Collor de Melo en el Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela quienes fueron destituidos - 1993 y 1994 respectivamente - por juicios políticos acusados de corrupción y malversación de fondos públicos nos puede dar el ejemplo hasta que extremo ha llegado el sistema

---

<sup>224</sup> Carta respuesta del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá al Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia en Debate Constitucional, op. cit., págs. 28 a la 35.

presidencial en cuanto a su anquilosamiento.<sup>225</sup> En ambos países se produjo una descomunal crisis cuando la ciudadanía conoció pruebas contra los presidentes. La mayoría de venezolanos y brasileños pedían la renuncia de sus gobernantes. Sin embargo, ambos mandatarios desoyendo el clamor popular, insistían en que habían sido elegidos por un período determinado - aspecto característico del presidencialismo - y que por tal razón les correspondía gobernar hasta el final del período. Poco les importó que más del 90% de los brasileños y venezolanos respectivamente repudiaran activa y vigorosamente sus gobiernos. Estos hechos fueron una prueba de que el presidencialismo ha generado en Iberoamérica un retroceso político considerable. Los presidentes se convierten en verdaderos autócratas sin que exista medios de equilibrio, de frenos y contrapesos por parte del Órgano Legislativo, situación que paradójicamente, si se da en los Estados Unidos de América, creador del presidencialismo. Existe, como bien lo ha definido César Quintero un predominio del Poder

---

<sup>225</sup> El escritor y pensador venezolano USLAR PIETRI, Arturo en su comentada obra Golpe y Estado en Venezuela, Editorial Norma, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1992, p. 150 señala que Venezuela tiene una "cultura de la corrupción" y expresa "Desde hace una veintena de años en Venezuela se ha venido extendiendo una verdadera cultura de la corrupción. Se llama corrupción el proceso de descomposición, destrucción, putrefacción y aniquilamiento que se produce en los organismos vivientes cuando ha cesado la fuerza vital que les daba ser y propósito."



Ejecutivo en la América Latina, sobre los otros órganos del Estado.<sup>226</sup> Los Presidentes se han convertido, con el paso de los años en una moderna categoría de autócratas que concentran todo el poder del Estado y que actúan como si fueran reyes de las épocas medievales pero, sin ser reyes. Quizá, acaparar la doble función de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno y el descontrol de sus actos por parte del parlamento - situación que no ocurre en los sistemas parlamentarios - contribuye al deterioro considerable del presidencialismo como sistema y a su falta de credibilidad en el pueblo.<sup>227</sup> El dinamismo que se opera en los sistemas parlamentarios donde los actos del gobierno son controlados por el parlamento, por medio de las mociones de censura, interpelaciones parlamentarias, citaciones a la Cámara e incluso en las votaciones de confianza - cuando el Jefe

---

<sup>226</sup> QUINTERO, César, "El Predominio del Poder Ejecutivo en la América Latina" en FABREGA, Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, op. cit., págs. 671-688.

<sup>227</sup> La mayoría de las Constituciones presidenciales establecen la prohibición de dar votos de aplauso o censura contra los actos del Presidente de la República. En la práctica ocurre que, cuando el Presidente se presenta ante el parlamento, no puede ser interpelado ni cuestionado por los parlamentarios. Este se dedica a leer un largo discurso de los logros y bondades que su Gobierno ha ejecutado sin poder cuestionarse lo que con tanta vehemencia - a veces con cinismo inaudito - manifiesta. Los pueblos de Iberoamérica han visto desfilar año tras año a los políticos de un color ideológico y de todos los colores ideológicos haciendo exactamente lo mismo. Por ello nadie cree en la política ni en los políticos y a nuestro juicio el presidencialismo ha contribuido en buena medida a la corrupción de los políticos en América.

de Gobierno se ve precisado a solicitarla - no se ven dentro del sistema presidencial. En no pocas ocasiones los parlamentarios escucha un rosario de mentiras en las largas y en ocasiones tantas, intervenciones presidenciales y como no pueden interpelar, ni censurar al Presidente, quedan cínicamente expresadas en nombre de quien dice representar los más "altos intereses del pueblo", el "primer ciudadano del país" denominado "Presidente Constitucional" de determinado Estado. Las constructivas discusiones que se producen - por ejemplo en el discurso sobre el Estado de la Nación en España - en donde cada partido político representado en el parlamento tiene derecho a intervenir para replicar, cuestionar o comentar las declaraciones del Ejecutivo, no sólo le dan dinamismo al sistema sino que permiten a la ciudadanía conocer la verdad sobre la administración del Estado y exigir las responsabilidades políticas derivadas de tal actuación. En la mayoría de los sistemas parlamentarios el Jefe de Gobierno es un diputado ante el parlamento que es elegido Jefe de Gobierno, por la mayoría parlamentaria, de su partido (si tuviere mayoría absoluta) o de la coalición de partidos que coinciden con el programa político presentado con miras a formar Gobierno. En el sistema presidencial el Presidente es elegido con el título de Presidente de la República y no se debe por consiguiente al parlamento. En el

presidencialismo han insistido en la absoluta separación de los poderes lo que ha degenerado el sistema provocando el descontrol del Ejecutivo en casos como el de Collor de Melo y Carlos Andrés Pérez. En el presidencialismo solamente puede reemplazarse a un Presidente por medio de un juicio político cuando éste haya violado la Constitución o las leyes de la República. Tal situación, como hemos visto en Brasil y Venezuela, es un verdadero "parto político" de muchos meses de duración lo que coloca a los países en un estado de agonía permanente. En el sistema parlamentario cuando un Jefe de Gobierno no ha cumplido con las expectativas y esperanzas de sus electores el mecanismo de la moción de censura ofrece la posibilidad de reemplazar a un Ejecutivo ineficaz sin aquellos traumas políticos tan drásticos como se producen con el juicio político. En no pocos casos, el propio partido político decide el reemplazo porque lo considera más conveniente para sus propios intereses políticos (caso de Margaret Thatcher reemplazada en 1991 por John Mayor en el Reino Unido). En el sistema presidencial los Presidentes de la República generalmente se niegan a renunciar a sus cargos a pesar del repudio generalizado de la población porque utilizan el pretexto baladí de que fueron elegidos por un término determinado y que lo van a cumplir a toda costa. Tal situación alienta el apetito de poder político de sectores como las Fuerzas Militares

que aprovechándose de la situación en no pocos casos han depuesto a Presidentes impopulares y debido a la nula simpatía de éstos, los Golpes de Estado Militares han sido acogidos con cierta simpatía. La historia ha demostrado que los gobiernos militares han resultado un remedio tan malo como la propia enfermedad que los provocó.<sup>228</sup> Algo que nos llama la atención es que la mayoría de los países que han alcanzado un adecuado de desarrollo socio-económico tienen un sistema parlamentario o en casos minoritarios un sistema semiparlamentario.<sup>229</sup> Contrario a esto los países con sistema presidencia son generalmente pobres y los países de América hispana que, teniendo todas las condiciones para ser países desarrollados no lo han sido, son países con sistemas presidenciales. En el único país que parece haber funcionado el presidencialismo es en el que lo creó: Estados Unidos. En América Central hay un ejemplo concreto que nos revela como han funcionado en hispanoamérica ambos sistemas. Dentro del Continente

---

<sup>228</sup> Tal situación se dio en Venezuela con los dos intentos de Golpes de Estado promovidos por militares contra el Gobierno de Carlos Andrés Pérez, antes del juicio político no tuvieron éxito pero demostró cuan peligroso resulta el sistema presidencial frente a la terquedad y a la soberbia que generalmente tienen los Presidentes para aceptar renunciar con dignidad.

<sup>229</sup> Así tenemos Alemania, España, Gran Bretaña, Italia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Japón, Israel, Australia, Canadá y semiparlamentarios Francia y Suiza por citar algunos ejemplos.

Americano hay algunos países con sistemas parlamentarios que en antaño fueron colonias británicas, que después de alcanzar su independencia heredaron de Inglaterra el sistema parlamentario y se agruparon en la denominado Mancomunidad Británica de Naciones "The Commonnealth". Estos países, son en su mayoría insulares, pequeños y están geográficamente ubicados en el área del Caribe. Entre estos podemos destacar a Barbados, Belice, Bahamas, Antigua y Barbuda, Granada, Dominica, Santa Lucía, Jamaica, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nevis y Guyana.<sup>230</sup> Contrariamente los países de Centroamérica colonizados por España, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá, tienen un sistema presidencial. Estos países tienen desde los años sesenta y quizás antes, de tener un clima de inestabilidad y de convulsión política. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han tenido desde los años setenta una guerra civil y la participación activa de grupos guerrilleros que ha provocado miles de muertos y el consiguiente deterioro de las condiciones económicas y sociales de la población. En medio de este triángulo de convulsión política, Belice surge como un oasis de paz y tranquilidad, con estabilidad en su gobierno y en sus instituciones. Belice que es parte de Centroamérica

---

<sup>230</sup> Surinam (Antigua Guyana Neerlandesa) tiene sistema parlamentario pero no pertenece a la Mancomunidad Británica de Naciones.

tiene sistema parlamentario mientras los países que no terminan de encontrar su tranquilidad tienen sistemas presidenciales. Ante todas estas razones creemos que los países hispanoamericanos deben ensayar un sistema parlamentario que reemplace al anquilosado sistema presidencial pero, creemos en un sistema parlamentario con moción de censura constructiva<sup>231</sup> como lo tiene Alemania y España, que provoca mayor estabilidad y una mejor gobernabilidad del Estado.

Hemos considerado, también ideas para la modificación del sistema presidencial. Creemos en una fórmula que evite el deterioro y la desvergüenza de los Presidentes de la República, que como se saben poseedores de un término para ejercer el mandato de cuatro, cinco o seis años, no les importa obtener simpatías en su gestión porque, por encima de las simpatías está el egoísta interés de permanecer a toda costa hasta el final del período. En una ocasión la distinguida odontóloga panameña Marta Villalaz de Arias nos sugirió una idea oportuna y brillante para que la ciudadanía ejerciera algún control sobre los actos del Presidente de la República. En la conversación con la distinguida

---

<sup>231</sup> La moción censura constructiva obliga a que cuando se presente la Moción Censura se debe incluir al candidato que reemplazaría al Jefe de Gobierno. Aprobada la Moción se entiende que está aprobado el nuevo Jefe de Gobierno, con lo cual no hay inestabilidad.

profesora pudimos elaborar una teoría para la modificación del presidencialismo que bien vale la pena mencionar. Consideramos que a nivel constitucional se podría establecer que a la mitad del período presidencial debe convocarse a un Referéndum, donde la población votará sí o no; indicando con el sí la aprobación de la gestión del gobernante y con el no, la desaprobación. De ganar el no, el Presidente debe renunciar y de inmediato convocar a elecciones generales dentro de los tres meses siguientes para que se produzca su reemplazo. Si ganara el si terminaría el período para el cual fue elegido inicialmente. Este mecanismo nos ofrecería una alternativa para modificar el presidencialismo por si no fuera posible la creación de sistemas parlamentarios.

### c. El Defensor del Pueblo

Cada día resulta más impostergable la creación de la institución de defensores del pueblo con rango constitucional en países de América hispana. Después de 1809 cuando se consolidó por primera vez en el mundo la institución del Ombudsman, muchos países recibieron con simpatía la institución porque es un mecanismo para fiscalizar los actos de la administración, porque señalan aquellos que ocasionaban prejuicios a los ciudadanos y permiten darle respuestas adecuadas a los conciudadanos

que ejercen el derecho de petición ante el Estado. Valga la ocasión para advertir que hay varios países hispanoamericanos que así lo han hecho.<sup>232</sup> Panamá - como hemos visto en páginas anteriores - intentó establecerlo en las fracasadas reformas constitucionales de 1992, pero lamentablemente la institución fue distorsionada en cuanto a sus funciones y a su propia esencia por cuanto le daban una facultad jurisdiccional de decidir cuándo se debían admitir o no las denuncias o acusaciones contra el Procurador de la Nación o Procurador de la Administración. Los defensores del pueblo no son entes decisorios, ni ejercen mando ni jurisdicción. En la práctica se constituyen en abogados del pueblo al cual pueden acudir los ciudadanos de cualquier nacionalidad, sin distingo de sexo, raza, religión, mayor o menor de edad, o que, incluso estén pagando pena de prisión por delitos cometidos. El defensor del pueblo es un mediador entre el Estado y el

---

<sup>232</sup> Guatemala (se le denomina Procurador de los Derechos Humanos) y actúa en todo el país. Colombia lo denomina Defensor del Pueblo y forma parte del Ministerio Público y está bajo la dirección del Procurador General de la Nación. Otros países lo tienen a nivel provincial (Argentina) y como defensor de los derechos universitarios (México) que atiende quejas y reclamos y como una institución a nivel regional, el Procurador de Vecinos de Colima, la Comisión del Estado de Guerrero y la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California. Otros países como Uruguay, Brasil y Chile han fracasado en sus intentos por establecerlo a nivel constitucional. Ver CORDOBA TRIVIÑO, J., El Defensor del Pueblo, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Colombia, 1992.



pueblo. Es un vocero de los intereses de la comunidad que formaliza un puente permanente de comunicación entre las esferas gobernantes y el ciudadano común tratando de reducir las distancias entre ambos. En la mayoría de las constituciones se establece el derecho de petición en el cual se consagra que cualquier persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos y el de obtener de éstos pronta resolución. En Panamá tal derecho de petición lo establece el artículo 41 de la Constitución Política que le otorga al funcionario el término de 30 días para resolver la petición o queja respetuosa que se le hubiere presentado. La realidad práctica nos lleva a sostener que tal artículo sin la existencia de un Defensor del Pueblo con rango constitucional y con una ley que desarrolle sus funciones adecuadamente, es un verdadero ripio constitucional, sin ninguna efectividad. Por tal razón abogamos para que en Panamá y en los países iberoamericanos se establezca esta institución que va a debe dar una respuesta a la ciudadanía. Recordemos que los que gobiernan el Estado son autoridades que transitoriamente se han elegido para que administren el gobierno que debe cumplir los fines y funciones de ese Estado. Por tanto, el funcionario público está obligado a responder a cualquier ciudadano sin importar la condición social del mismo. Se debe servir al pueblo mas

no servirse de él. Nos agrada la manera como el artículo 54 de la Constitución española ha establecido la institución del Defensor del Pueblo como un alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos y deberes fundamentales de todos los españoles establecidos en el Título I de la precitada Constitución de 1978. Asimismo, tenemos gran simpatía por el desarrollo del precepto constitucional por medio de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril del Defensor del Pueblo (BOE Núm. 109 de 7 de mayo). Opinamos que el precedente español debe servir de ejemplo a hispanoamérica.

#### d. Derecho a la Exhibición Personal

Desde el establecimiento del habeas corpus<sup>233</sup> la

---

<sup>233</sup> BURGOA, Ignacio en el Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 210. Considera que el "writ of habeas corpus" existió como recurso consuetudinario creado por el "common law" y definido por la jurisprudencia de los Tribunales ingleses durante largo tiempo. Era considerado como un recurso anterior a todo estatuto que prolonga sus raíces muy atrás. Como de una antigüedad inmemorial y como un precedente que se encontraba en el año trigésimo tercero del reinado de Eduardo I. Con antelación a dicho recurso el derecho común inglés había establecido desde la Edad Media ciertas formas para proteger la libertad personal como el "writ de Odio et Atia" cuya finalidad era dar la libertad a una persona que había sido detenida "por odio y falacia"; como el "writ de homine repigliando" que se remontaba al siglo XIII y que tenía como finalidad obligar a un "sheriff" a poner libre provisionalmente a una persona ilegítimamente detenida. Estos medios cayeron en desuso con el advenimiento del writ of habeas corpus.

evolución de la humanidad ha ido distorsionando esta institución en la medida en que las sociedades han ido creciendo y avanzando. Manuel Ossorio que el "habeas corpus" es una frase latina adoptada por el inglés y admitida en castellano, con la cual se hace referencia, según la definición de la Academia, al derecho de todo ciudadano detenido o preso a comparacer inmediata y públicamente ante un Juez o Tribunal para que, oyéndole resuelva si su arresto fue o no legal y si debe alzarse o mantenerse."<sup>234</sup> En un principio el habeas corpus obligaba a presentar a la persona objeto del recurso para "ver el cuerpo", esto facilitaba conocer la condición física del detenido. El paso de los años, el aumento de la población, el establecimiento de ciudades, situadas con mucha distancia entre sí, fueron modificando paulatinamente esta costumbre y el recurso se fue convirtiendo en un trámite legal de presentación de argumentos jurídicos por escrito ante el Juez de la causa sin que se presentara físicamente el detenido que en algunos casos estaba a miles de kilómetros del sitio donde se tramitaba y dilucidaba el recurso. Ante tal hecho, algunas sociedades han empezado a reclamar la presencia física del detenido para corroborar que la persona no ha sido sometida a vejámenes, torturas, tratos

---

<sup>234</sup> OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 341.

inhumanos o degradantes. Tal preocupación ha tenido más fundamento en países que han experimentado crueles dictaduras que han irrespetado los derechos humanos de los ciudadanos. Consciente de la desnaturalización, que con el paso de los años había tenido el habeas corpus, la Constitución de Honduras de 1981 en el artículo 182 estableció el recurso de habeas corpus o de exhibición personal en los siguientes términos "el Estado reconoce la garantía de Habeas Corpus o de Exhibición Personal. En consecuencia toda persona agraviada o cualquiera otra en nombre de ésta tiene derecho a promoverla..." El artículo de la Constitución hondureña parece hacer una diferencia entre lo que es el habeas corpus y lo que considera la exhibición personal. En los ordinales del precitado artículo no se define claramente lo que se concibe como el Derecho de Exhibición Personal con lo cual, si bien se da el primer paso para su establecimiento a nivel constitucional, no es menos cierto que no lo reguló ni lo estableció de manera categórica.

Sin embargo, la Constitución de Guatemala de 1985 en el Título VI llamado Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional, en el Capítulo I denominado, Exhibición Personal, estableció el artículo 263 que dice así:

Artículo 263. Quien se encuentre ilegalmente preso, detenido o cohibido de cualquier otro modo del goce de su libertad individual, amenazado de la pérdida de ella, o sufre vejámenes, aún cuando su prisión o detención fuere fundada en ley, tiene derecho a pedir su inmediata exhibición ante los Tribunales de Justicia, ya sea con el fin de que se le restituya o garantice su libertad, se hagan cesar los vejámenes o termine la coacción a que estuviere sujeto.

Si el Tribunal decretara la libertad de la persona ilegalmente recluida, ésta quedará libre en el mismo acto y lugar.

Cuando así se solicite o el Juez o Tribunal o juzgue pertinente, la exhibición reclamada se practicará en el lugar donde se encuentre el detenido, sin previo aviso ni notificación.

Es ineludible la exhibición personal del detenido en cuyo favor se hubiere solicitado. (el subrayado es nuestro).

Tal artículo expresa de una manera clara y sistemática el derecho de exhibición personal con todas las facultades y advierte que desde ningún punto vista puede evitarse la exhibición personal del detenido en cuyo favor se ha hecho la solicitud. Este artículo sirve como precedente saludable, ya que esta institución debería ser establecida en los países hispanoamericanos que tradicionalmente han enfrentado la amenaza de rupturas el orden constitucional y de irrespeto a los derechos humanos. Es una garantía de mucha importancia y de enorme trascendencia que en buena hora el inteligente constituyente guatemalteco ha establecido y que debe servir de ejemplo. A tal derecho nos referimos

y proponemos para que sea establecido dentro de una nueva Constitución Política tanto en Panamá como en otras Constituciones hispanoamericanas.

Por último, queremos señalar que la Constitución de Nicaragua de 1987 en el artículo 189 - siguiendo el precedente de Guatemala - dice: "se establece el recurso de exhibición personal en favor de aquellos cuya libertad, integridad física y seguridad sean violadas o estén en peligro de serlo."

La exhibición personal da las garantías y seguridad a los ciudadanos de poder conocer el estado físico en que se encuentran sus familiares y amigos que han caído víctimas de una detención. En no pocas ocasiones las persona detenidas - sobre todo en regímenes autocráticos y dictatoriales - son torturadas y vejadas sin el conocimiento de sus familiares a quienes se les impide visitarlo o conocer de su estado dentro de la prisión. Peor aún, se han registrado innumerables casos donde los presos políticos son trasladados a distintas prisiones especiales con el desconocimiento absoluto de sus familiares. Este abuso puede ser controlado mediante el establecimiento del derecho de exhibición personal que obliga a toda autoridad a exhibir a un detenido. Sólo así la sociedad tendrá la garantía de que cesarán - en

parte - las torturas físicas y quizá hasta morales en el ser humano.

e. De la Iniciativa Popular para Legislar

Mucho se ha dicho sobre la iniciativa popular como uno de los ejercicios más puros de la democracia representativa. Pocos ordenamientos constitucionales han establecido el ejercicio de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. No basta para el pleno ejercicio de la democracia que las leyes sean propuestas por los parlamentarios o por las diferentes instancias de gobierno (en algunos casos el Ejecutivo y el Organo Judicial). Cuando se restringe la iniciativa para proponer leyes y se le impide a la ciudadanía un medio para disponer a modo propio de esta iniciativa se desnaturaliza el auténtico concepto de democracia participativa que habida cuenta, opinamos que mientras más abierto es un sistema político, más democrático lo será. En Panamá, por ejemplo, la iniciativa legislativa la tiene: a. cuando sean leyes orgánicas: las comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa; los Ministros de Estado debidamente autorizados por el Consejo de Gabinete; la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación y el de la Administración cuando se trate de la expedición o reformas de los Códigos

Nacionales. b. cuando sean leyes ordinarias: por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa; Ministros de Estado autorizados por el Consejo de Gabinete y Presidentes de los Consejos Provinciales cuando estén autorizados por los Consejos Provinciales respectivos.<sup>235</sup>

Como podemos apreciar en Panamá no hay lugar a la iniciativa popular. El ciudadano tiene que aspirar a que algunas de las entidades o funcionarios facultados para proponer leyes apoyen una iniciativa que tenga un gremio o grupo determinado. Ocurre en algunas ocasiones que las organizaciones deben convencer a algunos parlamentarios para que éstos o algunos de ellos, apoyen determinado anteproyecto de ley. Como quiera que en Panamá, los parlamentarios son postulados únicamente por los partidos políticos, son estos en realidad los que detentan el control del parlamento panameño, no sólo por la postulación sino por la aberrante revocatoria del mandato de los partidos políticos a la que nos hemos referido en páginas anteriores.

Situación muy distinta ocurre cuando se ha elevado

---

<sup>235</sup> La clasificación de las leyes en orgánicas y ordinarias en Panamá la hace el artículo 158 y el artículo 159 establece la iniciativa parlamentaria. Ambos son de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.



con rango constitucional la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En este sentido la Constitución española en el artículo 87 ordinal 3 establece que "una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de quinientas mil firmas acreditadas."<sup>236</sup> Si bien es cierto que esta iniciativa no puede darse en materias propias de ley orgánica tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia, es importante destacar que el establecimiento de la iniciativa popular constituye un avance que permite una mejor participación de la ciudadanía en los aspectos que le interesen regular mediante un conjunto de normas jurídicas. Como bien lo ha señalado la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular<sup>237</sup> "este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de la normas que rigen la vida de los

---

<sup>236</sup> El artículo termina diciendo: "no procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia."

<sup>237</sup> Boletín Oficial del Estado Español Núm. 74 de 27 de marzo de 1984.

ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado pero que, no obstante, no encuentra eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria."

Si analizamos la cantidad de firmas de ciudadanos españoles que se requieren (500,000) y la cantidad de electores que se encuentran inscritos en el censo electoral, la situamos en 20 millones. Las 500,000 firmas corresponden a un 2.5% de la cantidad de electores inscritos en el censo electoral español, cantidad que nos parece aceptable. Si tal porcentaje lo trasladamos a Panamá el 2.5% de aproximadamente un millón y medio de electores se convierte en 37,500 firmas, que deberían presentarse como respaldo a una ley propuesta mediante iniciativa popular. No dudamos que cuando hubiera un interés nacional muy grande en una propuesta legislativa, por muy enorme que pareciera la cantidad de firmas a recoger, no habría barreras ni obstáculos para que la ciudadanía recogiera la cantidad de firmas necesarias. De ello no nos queda la menor duda.

## **CAPITULO II**

### **ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA**

### **ELECTORAL PANAMEÑO Y DE ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS**

## A. CONSTITUCIONALIZACION DE LOS DERECHOS POLITICOS.

Sostiene Sánchez Agesta que los derechos políticos están íntimamente vinculados a la estructura del régimen político porque son derechos de participación. Son contrarios a los derechos individuales que tienen una esfera de autonomía o un límite de la acción del poder público y a los derechos sociales que constituyen una demanda que ha de ser satisfecha por el Estado. Sostiene el admirado profesor que los derechos políticos tienen su origen en la democracia griega aunque su presencia en el mundo occidental está vinculada a la evolución del derecho británico y a la Declaración de Derechos de 1789.<sup>238</sup>

Nos referiremos a las dos clases de derechos políticos que fundamentalmente están dentro de esta categoría: la ciudadanía y el sufragio.

La Constitución Política de Panamá de 1972, dedica el Título IV a los denominados Derechos Políticos y divide el título en tres (3) Capítulos: De la Ciudadanía, el Sufragio y el Tribunal Electoral.<sup>239</sup> El Tribunal Electoral es el

---

<sup>238</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis. Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Editoriales de Derecho Reunidas, cuarta edición, Madrid, España, 1985, p. 174

<sup>239</sup> El título tiene 14 artículos que van desde el artículo 125 hasta el Artículo 138 (Constitución Política de Panamá de 1972).

organismo rector de la administración electoral de Panamá pero de ninguna manera puede ser considerado parte de los derechos políticos. Que aparezca en el Título denominado " Derechos Políticos" no es lo correcto. Es una entidad que organiza, dirige, interpreta y aplica de manera privativa las leyes electorales y de ninguna manera significa constituye, como el sufragio y la ciudadanía, un derecho de participación.

Al estudiar la evolución constitucional panameña nos encontramos con aspectos verdaderamente interesantes. La primera Constitución de la República de Panamá, la de 1904, denominaba el Título IV "Del Sufragio". En dos artículos se limitaba a señalar que todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tenían derecho al sufragio, con excepción de los que estaban bajo interdicción judicial y los inhabilitados judicialmente por causa de delito.<sup>240</sup> Fue evidente que en esta Constitución no se hacía ninguna diferencia entre el sufragio y la ciudadanía.

Fue la segunda Constitución Política de Panamá de 1941, la que le dio por primera vez el nombre de "Derechos Políticos" a un Título: el Título IV.

A diferencia de la anterior Constitución de 1904, que

---

<sup>240</sup> Ver artículos 49 y 50 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1904.

sólo le dedicaba dos (2) artículos, bajo este Título la Constitución de 1941 regulaba catorce (14) artículos.<sup>241</sup>

A pesar que este Título en la Constitución Política de 1941 no tenía divisiones, sí se hacía la diferencia entre ciudadanía y sufragio. En esta Constitución y dentro de este Título se creó por primera vez en el artículo 68 un Tribunal Electoral al que se le denominó Jurado Nacional de Elecciones. El primer párrafo del artículo 68 decía "Habrá un Tribunal Electoral que se denominará Jurado Nacional de Elecciones..."

El Jurado Nacional de Elecciones estaba formado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidía, por un Ministro de Estado, escogido libremente por el Presidente de la República y por dos (2) ciudadanos que no tuvieran función oficial alguna, escogidos en una sola elección por el Organo Legislativo.<sup>242</sup>

Lo más curioso fue que desde esa fecha, la Constitución de 1941 dio función jurisdiccional al Tribunal Electoral denominándolo Jurado Nacional de Elecciones.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> El Título IV de la CONSTITUCION POLITICA de 1941 denominado "Derechos Políticos" comprendía desde el artículo 60 hasta el artículo 73.

<sup>242</sup> Ver artículo 68 de la CONSTITUCION POLITICA de 1941.

<sup>243</sup> El ~~artículo 69~~ decía: "El Jurado nacional de elecciones conocerá de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales; ejercerá la superintendencia directiva,

Otra de las características del Jurado Nacional de elecciones que estableció la Constitución de 1941, fue la inamovilidad de quienes ocuparan sus cargos. Se señalaba que sus integrantes sólo podrían ser suspendidos o removidos de sus cargos por sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, mediante Procedimiento sumario, pero sólo por tener suspendida o haber perdido su ciudadanía, por delitos electorales en el desempeño de sus funciones, o en causa que la Ley hubiese determinado con anterioridad a su existencia.<sup>244</sup> Pero, sobre la génesis del Tribunal Electoral en Panamá nos ocuparemos en páginas posteriores de este capítulo.

Consideramos oportuno referirnos a continuación a los dos aspectos que básicamente comprenden los denominados derechos políticos: la ciudadanía y el sufragio.

---

correccional y consultiva de los órganos electorales, decidirá en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamaciones que se produzcan; hará o verificará los escrutinios generales de las votaciones y ejercerá las demás atribuciones que la Ley le señale."

<sup>244</sup> Ver artículo 72 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ de 1941. Este artículo tenía relación con el artículo 62 de esa Constitución que señalaba la pérdida de la ciudadanía por dos supuestos: Por perder la nacionalidad panameña de conformidad con dicha Constitución y por pena conforme a la Ley, pero en este caso, podía ser rehabilitada por el Órgano Legislativo.

## B. LA CIUDADANIA

Para analizar la ciudadanía debemos enfocarla bajo tres aspectos que consideramos básicos. En primer lugar veremos la naturaleza jurídica del concepto, posteriormente, algunos aspectos de la regulación de la ciudadanía en el derecho constitucional comparado y por último hemos considerado conveniente revisar la ciudadanía en el derecho constitucional panameño.

### 1. Naturaleza jurídica

La ciudadanía ha sido confundida con la nacionalidad en el lenguaje usual, profano y no jurídico. No obstante, para el Derecho Constitucional ambos términos son totalmente diferentes y están claramente definidos por lo que no es posible ni admisible confusión alguna. La nacionalidad es el vínculo que tiene un individuo con un Estado determinado por razón de haberla adquirido por nacimiento o por naturalización. De manera que la nacionalidad está vinculada a la situación del nacimiento de la persona (sistemas de "jus sanguinis" o de "jus soli")<sup>245</sup> o a la adquisición de ésta por naturalización, lo

---

<sup>245</sup> Se entiende por "Jus Soli" el derecho del suelo en que se nace. Tal frase explica que la nacionalidad de la persona se determinará por el país en que ha nacido. Mientras que el "Jus Sanguinis" es el derecho de la sangre, por cuanto tal expresión explica que la nacionalidad de la persona se



que supone el cumplimiento de determinados requisitos para su otorgamiento. Contrario a este concepto, la ciudadanía es una calidad propia y característica de una persona que desde tiempo antes obtuvo la nacionalidad. La ciudadanía es una calidad o cualidad de los nacionales de cada Estado por lo que éstos deben cumplir con determinados requisitos para que se les otorgue. Generalmente se debe cumplir con un mínimo de edad y no estar comprendido dentro de las condiciones de inhabilidad que establezcan las disposiciones constitucionales y legales del Estado. Como conclusión lógica, podemos sostener que el concepto de nacionalidad

---

determinará por su vínculo de consanguinidad, es decir por la nacionalidad de sus padres. De esta forma, el hijo adquiere la nacionalidad de uno o de ambos padres con independencia del lugar donde hubiere nacido. Ver. OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 411. Las Constituciones iberoamericanas establecen un sistema mixto o combinado donde reconocen ambos sistemas. Se adquiere la nacionalidad por nacimiento o de origen cuando se nace en el territorio de un Estado sin importar la nacionalidad de los padres ( jus soli). Pero, también se establece en el derecho constitucional iberoamericano que se adquiere la nacionalidad por nacimiento, el hijo de padre o madre - o de ambos - originarios de ese Estado, no importa en qué otro Estado haya nacido el niño. ( jus sanguinis).

Hay países como Suiza o Kuwait que solamente reconocen el "jus sanguinis". De manera que un hijo de padre mexicano y madre colombiana que nazca en Ginebra, Suiza, no adquiere la nacionalidad Suiza. El recién nacido podrá adquirir la nacionalidad Colombiana y Mexicana por las leyes de estos países que así lo otorgan a los hijos de sus nacionales sin distinguos del lugar donde nazcan. Sin embargo, un hijo de padres Suizos o de uno de ellos, nacido en Colombia será Suizo para efectos de las leyes Suizas ( jus sanguinis) y será Colombiano para las leyes de Colombia que establecen la nacionalidad en atención al nacimiento en el territorio del Estado ( jus soli)

es más abarcador que el de ciudadanía. Compartimos la consideración que en este sentido y con toda razón apunta Ignacio Burgoa cuando sostiene que todo ciudadano siempre será un nacional de su Estado, sin embargo, no todo el que ostente la nacionalidad será ciudadano de dicho Estado.<sup>246</sup> Por su parte el profesor Eduardo Andrade Sánchez sostiene que la ciudadanía se exige como un requisito para poder intervenir en las elecciones, dado que se estima que las decisiones políticas sólo corresponden a los nacionales y entre ellos a quienes han adquirido las condiciones para participar en la vida política del país de conformidad con lo que establezcan las leyes.<sup>247</sup> Por su parte Vladimiro Naranjo Mesa

---

<sup>246</sup> BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, tercera edición, México 1992, p. 75. Sostiene, asimismo, el autor que la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que siendo esta su presupuesto necesario, su adquisición por el sujeto nacional requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el derecho de un Estado. La ciudadanía, como calidad del nacional resulta de la imputación normativa de éste de dichas condiciones, imputación que persigue una finalidad política dentro de los regímenes democráticos de gobierno. La finalidad consiste en que los nacionales de un Estado, convertidos en ciudadanos por la satisfacción de determinadas formalidades, participen en el escogimiento del gobierno del Estado.

<sup>247</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S. A., segunda edición, México 1990, p. 171. El autor parece referirse a la definición tradicional y clásica que circunscribe el concepto a la capacidad de elegir y ser elegido y de participar en el proceso electoral. Sin embargo omitió referirse a otros aspectos como la habilitación que da la ciudadanía para ejercer determinados cargos dentro del Estado con mando y jurisdicción ( Juez, Fiscal, Magistrado) o simplemente con autoridad ( Ministro, Director de

considera que la ciudadanía es una calidad que adquieren los nacionales mediante la obtención de determinado requisitos que para tal efecto señala la propia Constitución, fundamentalmente el de haber cumplido cierta edad mínima. Sostiene acertadamente el profesor Naranjo Mesa - criterio que compartimos - que la ciudadanía habilita a la persona para ejercer la plenitud de los derechos políticos dentro de un Estado, que básicamente consiste en elegir y ser elegido, pero también habilita al sujeto para ejercer cargos con mando y jurisdicción o acciones públicas en defensa del orden jurídico.<sup>248</sup> Para Biscaretti di Ruffia la ciudadanía está establecida puramente en base a criterios fijados por oportunas normas jurídicas.<sup>249</sup> De una forma más sencilla, pero no menos adecuada Alvaro Echeverri define la ciudadanía como una figura jurídica que permite a los nacionales la realización de ciertos actos (participación política, realización de contratos civiles), sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos (edad, estar libre de interdicción por condenas penales o limitantes en razón

---

una entidad de derecho público y otras.)

<sup>248</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, tercera edición, Bogotá, Colombia 1990, p. 70.

<sup>249</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. Derecho Constitucional, Editorial Tecnus, segunda edición (reimpresión), Madrid 1984, p. 102.

del cargo).<sup>250</sup> Para el profesor Diego Renato Salazar la ciudadanía se deriva de los conceptos de pertenencia activa al Estado lo que a su juicio significa un ejercicio pleno de derecho que tienen que ver con el ejercicio de la soberanía y subsistencia del poder político como poder elegir y ser elegido.<sup>251</sup> Podemos definir la ciudadanía como la cualidad propia de los nacionales de un Estado para actuar en el gobierno del Estado con un conjunto de derechos y deberes entre los que se destacan el derecho de elegir y ser elegido, la facultad para ser titular de derechos y obligaciones en la esfera pública y privada, y la condición para ejercer y desempeñar cargos oficiales con autoridad (Presidente de la República, Ministro, o Director de alguna Entidad) o con mando y jurisdicción (Magistrado, Juez, Fiscal).

## 2. En el derecho constitucional comparado

La Constitución Española de 1978, en el artículo 23

---

<sup>250</sup> ECHEVERRI, Alvaro. Teoría Constitucional y Ciencia Política, Editorial Temis, cuarta edición, Bogotá, Colombia 1990, p. 112.

<sup>251</sup> SALAZAR DIEGO, Renato. Diccionario de Derecho Político y Constitucional, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia 1987, p. 39. A nuestro juicio, si bien la definición es adecuada, omite referirse a los otros aspectos propios de la condición de ciudadano que es también ser titular de derechos y deberes privados y públicos. (Contraer obligaciones civiles, ejercer posiciones en el Estado con mando y jurisdicción y otras con autoridad)

párrafo segundo señala que todos los ciudadanos "tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes". Tal derecho es inherente - como hemos dicho anteriormente - a la condición de ciudadano, que en este caso es el ciudadano español. De conformidad con el artículo 12 de dicha Constitución "Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años". Aunque el artículo citado anteriormente no dice que serán ciudadanos los mayores de dieciocho años, es obvio que con el cumplimiento de la edad requerida el nacional español se convierte en ciudadano, con todos los derechos y deberes propios de tal condición.

En los países iberoamericanos, como el caso del Paraguay en la Constitución sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992, establece que los ciudadanos paraguayos sin distinción de sexo tienen el derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes en la forma que determina la propia Constitución y las leyes (artículo 117). De igual manera señala que son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, solamente que hayan cumplido 18 años. (artículo 120).<sup>252</sup>

---

<sup>252</sup> La Constitución de Paraguay de 1992 se refiere a la ciudadanía dentro del Capítulo X denominado "De los Derechos y de los Deberes Políticos". Este capítulo está dentro del

La Constitución Política de Guatemala de 31 de mayo de 1985 establece que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de 18 años sin más limitaciones que las establecidas por la propia Constitución y la ley (artículo 147). La suspensión, pérdida y recuperación de la ciudadanía se determina por ley (artículo 148). La nota curiosa en lo que respecta a la nacionalidad es que se considera guatemalteco de origen - por tanto ciudadanos de Guatemala al cumplir los 18 años de edad - a los nacionales por nacimiento de las repúblicas que constituyeron la denominada Federación de Centroamérica,<sup>253</sup> si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan ante autoridad competente su deseo de ser guatemaltecos. En estos casos pueden conservar su nacionalidad de origen (artículo 145).<sup>254</sup>

La Constitución Política de la República de Chile de 21 de octubre de 1980 establece que son ciudadanos los

---

Título II de la Constitución denominado "De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías" que a su vez está dentro de la parte I que se denomina "De las Declaraciones Fundamentales, de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías". Como podemos observar la Constitución paraguaya tiene un enrevezado sistema de distribución que se divide en partes, títulos, capítulos, secciones y artículos.

<sup>253</sup> Se refiere a los nacionales de las Repúblicas de Nicaragua, el Salvador, Honduras y Costa Rica.

<sup>254</sup> La Constitución de Guatemala regula lo concerniente a la ciudadanía en el Capítulo II denominado "Nacionalidad y Ciudadanía" que se encuentra dentro del Título III que se denomina el Estado.

chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y no hayan sido condenados a pena aflictiva. La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargo de elección popular y otros cargos que la Constitución o la ley confiera (artículo 13). Curiosamente la Constitución de Chile establece que los extranjeros avecindados en Chile por más de 5 años que tengan más de 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva, pueden ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determina la ley (artículo 14).<sup>255</sup>

La Constitución Política de Colombia de 6 julio de 1991 establece en el parágrafo del artículo 98: "mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años". Con esta expresión dejó abierta la posibilidad para que la ley pudiera determinar otra edad mínima para el ejercicio de la ciudadanía. No olvidemos que hay una corriente de países iberoamericanos que consideran que la ciudadanía se le debe otorgar a sus nacionales al cumplir los 16 años de edad. Tal edad nos parece demasiado prematura para la adquisición de la ciudadanía. La Constitución

---

<sup>255</sup> La Constitución de Chile se divide en capítulos y artículos. Lo concerniente a la ciudadanía está reglamentado dentro del Capítulo II denominado "Nacionalidad y Ciudadanía".

colombiana establece que la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial, en los casos que determine la ley. Pero en todo caso quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía pueden solicitar su rehabilitación (artículo 98). La Constitución colombiana con una muy adecuada redacción define claramente que "la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción" (artículo 99).<sup>256</sup>

La Constitución Política de Bolivia de 2 de febrero de 1967 establece que "son ciudadanos los bolivianos varones y mujeres mayores de veintiún años de edad, o de dieciocho años siendo casados cualquiera que sea su grado de instrucción, ocupación o renta" (artículo 41). Como podemos observar el artículo anteriormente citado en principio señala que la ciudadanía se adquiere con la edad mínima de veintiún años, pero, podría adquirirse la ciudadanía a los 18 años, siempre y cuando medie matrimonio que debe ser realizado con toda las

---

<sup>256</sup> La Constitución colombiana de 1991 establece lo concerniente a la ciudadanía en el Capítulo II denominado "De la Ciudadanía" dentro del Título III que se denomina "De los habitantes y del Territorio".



formalidades que requieren las leyes bolivianas. Ahora bien, el artículo aclara que la ciudadanía boliviana se puede otorgar a cualquier persona independientemente de la instrucción académica, de la ocupación profesional que tenga o de la situación económica. Tal frase que pareciera innecesaria vista en una óptica europea, no lo es desde el punto de vista de la realidad política, social y jurídica de los países andinos. La situación de las comunidades indígenas con escasa preparación académica y con muy bajos niveles de renta justifican con sobrada razón el establecimiento de la aludida frase. También la Constitución Política de Bolivia establece que los derechos de ciudadanía se suspenden por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra; por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta, siempre y cuando haya sentencia ejecutoriada y condena de pena de prisión; asimismo, por aceptar funciones de gobierno extranjero sin permiso del senado excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general (artículo 42).<sup>257</sup>

---

<sup>257</sup> Los artículos que regulan lo relativo a la ciudadanía en la Constitución de Bolivia están dentro del Capítulo II denominado "Ciudadanía" que a su vez forma parte del Título III denominado "Nacionalidad y Ciudadanía". Ver Constitución Política del Estado de Bolivia de 2 de febrero de 1967 de EASTMAN, Jorge Mario, Constituciones Políticas de los Países Andinos, publicación de la Secretaría Ejecutiva del Parlamento Andino, Bogotá, Colombia 1991.

La Constitución Política de Ecuador de 4 de julio de 1984 establece de manera muy sencilla que "son ciudadanos los ecuatorianos mayores de 18 años". (artículo 12). Mientras que el artículo 13 establece que los derechos de ciudadanía se suspenden por interdicción judicial, mientras dure ésta, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta; por sentencia que condene a pena privativa de la libertad mientras ésta dure; y en algunos casos que determine la ley.<sup>258</sup>

La Constitución Política de Venezuela de 23 de enero de 1961 establece que "son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a intervención civil ni a inhabilitación política". (artículo 111). Tal expresión que parece establecer quienes son los ciudadanos venezolanos utiliza la expresión "electores" en vez de ciudadanos con lo cual opinamos se produce un error jurídico en la denominación correcta que debe dársele a quien ostente más de 18 años

---

<sup>258</sup> La Constitución Política de la República del Ecuador regula lo concerniente a la ciudadanía en los artículos 12 y 13 que están dentro de la Sección II denominada "De la Ciudadanía" que forma parte del Título I denominado "De los Ecuatorianos y de los Extranjeros". Este Título I está en lo que se denomina primera parte.

y con los requisitos que exige la propia Constitución.<sup>259</sup> Aquí se produce una confusión inadecuada entre los términos ciudadanos y electores. Si bien es cierto que todo elector es un ciudadano no es menos cierto que los ciudadanos no únicamente son electores sino que también tiene la calidad de ejercer cargos con mando y jurisdicción o con autoridad dentro del Estado, sin que necesariamente sean exclusivamente electores. Con esto quiero decir que un ciudadano puede no haber sido elector por alguna razón pero que sin embargo conserva sus derechos de ciudadanía. Por otra parte la Constitución establece que son los elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de 21 años sin más restricciones que las establecidas en la Constitución y las señaladas por la ley (artículo 111). En este artículo se exige un mínimo de edad de 21 años para poder desempeñar funciones públicas con lo cual se establece un requisito de elegibilidad para cualquier ciudadano venezolano que quiera ocupar un cargo de elección popular o por designación de autoridad. De igual forma se establecen requisitos de saber leer y

---

<sup>259</sup> Sin embargo, la Constitución de Venezuela en el artículo 115 establece que "los ciudadanos tienen el derecho de manifestarse pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los establezca la ley". Paradójicamente, en este artículo si denomina a los venezolanos con facultad y cualidad política como ciudadanos.

escribir con lo cual, si bien no se exige para quien ejerce el sufragio activo<sup>260</sup> - con lo cual se estaría ante el denominado sufragio capacitario - se está exigiendo para los ciudadanos que aspiran a un cargo público.<sup>261</sup>

En el Derecho Constitucional Iberoamericano dos constituciones tienen una diferencia sustancial con el resto de las constituciones de los países hispanoamericanos con relación al tema de la ciudadanía. La Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero 1976 <sup>262</sup> y la Constitución Política de la República de Nicaragua<sup>263</sup> promulgada el 9 de enero de 1987, rebajan

---

<sup>260</sup> El sufragio activo es el derecho a votar que ostentan los ciudadanos de un Estado. Mientras que el sufragio pasivo es el derecho de los ciudadanos a ser elegidos para un cargo público.

<sup>261</sup> La Constitución de Venezuela reglamenta lo concerniente a la ciudadanía - aunque no le de tal nombre - en el Capítulo VI denominado "Derechos Políticos" que está comprendido dentro del Título III que se denomina "De los Deberes, Derechos y Garantías".

<sup>262</sup> La Constitución de Cuba de 1976 regula lo concerniente a la ciudadanía en el Capítulo XI denominado "Sistema Electoral". Ver Constitución de la República de Cuba editada por el Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, Cuba 1976.

<sup>263</sup> La Constitución Política de la República de Nicaragua reglamenta lo relativo a la ciudadanía en el Capítulo II denominado "Derechos Políticos" que se encuentra dentro del Título IV denominado "Derechos, Deberes y Garantía del Pueblo Nicaraguense". Ver Constitución Política de la República de Nicaragua promulgada en el Diario Oficial La Gaceta, No. 5, publicado en Managua, Nicaragua el 9 de enero de 1987.

la edad mínima para adquirir la ciudadanía a 16 años.<sup>264</sup> En este sentido la Constitución de Cuba de 1976 en el artículo 135 dice que "tienen derecho al voto todos los cubanos, hombres y mujeres, mayores de 16 años de edad", con lo cual se estableció por primera vez en una Constitución de un país iberoamericano la mayoría de edad en 16 años.<sup>265</sup> Casi 11 años después, la República de Nicaragua en la Constitución Política de 1987 estableció algo similar en el artículo 47 que dice "son ciudadanos los nicaraguenses que hubieren cumplido dieciséis años de edad". Hasta la fecha Cuba y Nicaragua son los únicos países que han rebajado la edad de 18 a 16, años mientras que países como Bolivia mantienen en principio la edad mínima para adquirir la ciudadanía en veintiún años.

### 3. En el derecho constitucional panameño

Hechas estas consideraciones preliminares sobre la naturaleza jurídica de la ciudadanía y sobre algunas

---

<sup>264</sup> Es importante advertir que la Constitución de Brasil de 5 de octubre de 1988 establece el derecho al voto optativo a los 16 años, sin embargo mantiene la obligatoriedad del voto para los ciudadanos brasileños mayores de 18 años.

<sup>265</sup> Es importante señalar que el artículo 136 de la Constitución de Cuba de 1976 establece que tienen derecho a ser elegidos los ciudadanos cubanos que se hallen en el pleno goce de sus derechos políticos, sin embargo, en el mismo artículo establece que para ser elegidos diputados a la denominada Asamblea Nacional del Poder Popular deben ser mayores de dieciocho años de edad.

regulaciones de la ciudadanía en el derecho constitucional comparado veamos los aspectos concernientes a la evolución y aplicación de la ciudadanía en el derecho constitucional panameño. La primera Constitución Política de Panamá - la de 1904 - estableció en el Título II lo que denominó "Nacionalidad y Ciudadanía". Del artículo 6 al artículo 10 se refería a la nacionalidad. Del artículo 11 hasta el 14 establecía lo relativo a la ciudadanía. Consideramos que debió regular lo concerniente a la ciudadanía en un Título único sobre los derechos políticos - junto al sufragio y otros aspectos - no lo hizo así y el constituyente de la época prefirió regular la ciudadanía en el Título II y lo relativo al sufragio en otro Título, el Título IV que denominó "Del Sufragio". En la Constitución de 1904, los artículos 11, 12, 13 y 14 se referían a la ciudadanía. Entre otros aspectos se señalaba que "son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años";<sup>266</sup> sostenía que la ciudadanía "consiste en el derecho de elegir para los puestos públicos de elección popular y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción".<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> Ver artículo 11 de la Constitución Política de Panamá de 1904.

<sup>267</sup> Artículo 12 de la Constitución de Panamá de 1904. Nótese que omite definir la ciudadanía en la faceta o facultad del ciudadano de ser elegido y que en su lugar se define como la capacidad del ciudadano para ejercer cargos oficiales con

La Constitución de 1904, también estableció las causas de pérdida de la ciudadanía de la siguiente manera <sup>268</sup> : a. Por pena conforme lo establecía la Ley, caso en el que se podía lograr la rehabilitación de la Asamblea Nacional. b. Por perder la calidad de Panameño conforme lo establecía el artículo 7 de dicha Constitución.<sup>269</sup> Según el artículo 14 de la mencionada Constitución la ciudadanía se suspendía: a. Por causa criminal pendiente, desde que el Juez dictaba auto de prisión. b. Por no tener legalmente la libre administración de sus bienes. c. Por beodez habitual.

La Constitución de 1941 - la segunda en la historia de la República - estableció de manera ordenada un Título para tratar los "Derecho Políticos". De esta forma en

---

mando y jurisdicción. Sin embargo, cuando un ciudadano era elegido como Diputado a la Asamblea Nacional ejercía un atributo de la ciudadanía y no ocupaba un cargo con mando y jurisdicción.

<sup>268</sup> Las causas de pérdida de la ciudadanía estaban establecidas en el artículo 13 de la Constitución Política de 1904.

<sup>269</sup> La Constitución de 1904 en el artículo 7 establecía cuatro razones para perder la calidad de nacional panameño: a. Por adquirir la naturalización de otro Estado y fijando en éste su domicilio. b. por admitir empleos y honores de otro Gobierno son el permiso del Presidente de la República de Panamá. c. Habiendo nacido panameño, por no aceptar el movimiento de independencia de Panamá celebrado el 3 de noviembre de 1903. d. Por haberse comprometido al servicio de una nación enemiga.

Sin embargo, el precitado artículo en la parte final señalaba que la nacionalidad podía recobrase en virtud de rehabilitación de la Asamblea Nacional.

el Título IV de la Constitución Política de 1941, se establecieron tales derechos.

Uno de los logros más importantes de la Constitución de 1941 fue este Título. El artículo 61 permitió que se le otorgara el derecho de ciudadanía a la mujer panameña, mayor de 21 años y facilitó que fuera habilitada para desempeñar empleos con mando y jurisdicción. Desde la fundación de la República en 1903, la mujer panameña no tenía - hasta el advenimiento de esta Constitución - los derechos de ciudadanía, mucho menos podía ejercer cargos con mando y jurisdicción. Este importante avance de la Constitución de 1941 le representó para su artífice e inspirador, el entonces Presidente de la República, Arnulfo Arias M. las simpatías y adhesión de la gran mayoría de las mujeres panameñas, de donde obtenía un gran caudal de votos que lo hicieron ganar tres veces la Presidencia de la República. Según entendidos Arias ganó cinco veces la Presidencia de Panamá. En tres ocasiones el triunfo le fue reconocido y en dos no porque hubo fraude.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> Han sido consideradas como fraudulentas las elecciones Presidenciales de 1964 - donde ganó el candidato oficial Marco A. Robles - y las de 1984 - donde ganó el candidato oficial Nicolás Ardito Barletta -. Sobre las elecciones de 1964 nos dice el historiador panameño Jorge Conte Porras "El día 10 de mayo de 1964, y a penas finalizó el sufragio, Arnulfo Arias denunció que el proceso electoral había sido objeto de fraude y el partido Demócrata Cristiano, en igual forma hizo una denuncia sobre irregularidades en los escrutinios." Ver CONTE PORRAS, Jorge, Requiem por la Revolución, Editorial Lil, San José, Costa Rica, 1990 p. 360. Sobre el denunciado fraude de



La Constitución de 1941 se ocupó de la ciudadanía en los artículos 60, 61, 62 y 63. El artículo 60 definía la ciudadanía como "el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular". En este artículo se corrigió lo que anteriormente habíamos señalado como una omisión en la definición de ciudadanía que daba el artículo 12 de la Constitución de 1904 que no mencionaba como uno de los atributos de la ciudadanía el derecho de ser elegido. El artículo 61 de la Constitución Panameña de 1941, trajo la novedad de declarar que " el legislador podrá conferir a las mujeres panameñas mayores de veintiún años la ciudadanía", con lo que Panamá tuvo un significativo avance en materia de derechos ciudadanos de la mujer sobre todo si comparamos que Suiza le otorgó estos derechos a la mujer mediante una polémica reforma constitucional en 1971.<sup>271</sup> El artículo 62 de la Constitución de Panamá de 1941 sobre

---

1984, ver la obra de ARIAS DE PARA, Raúl, Así fue el Fraude, Impresora Edilito, Panamá, 1984. Es importante advertir que Arnulfo Arias fue Presidente de Panamá en tres períodos que no terminó porque fue derrocado: a. 1 de octubre de 1940 hasta el 9 de octubre de 1941. b. Desde el 24 de noviembre de 1949 hasta el 10 de mayo de 1951. c. Desde el 1 de octubre de 1968 hasta el 11 de octubre del mismo año. (once días).

<sup>271</sup> La Constitución de Suiza de 1874 tuvo una importante reforma en el artículo 74 sobre los derechos ciudadanos de los Suizos. Mediante referéndum de 7 de febrero de 1971 se reconoció por fin el derecho de voto a la mujer en las elecciones federales después de casi un siglo de propuestas fracasadas en este sentido. Ver, Elecciones, Documentación N° 30, (Tomo III, Documentación Extranjera) una publicación del Congreso de los Diputados de España, Madrid, España, 1984, p. 2,208.

las causas de pérdida de la ciudadanía era muy similar al correspondiente artículo 13 de la Constitución anterior de 1904. Sin embargo, el artículo 63 de la Constitución de 1941 sobre las causas de suspensión de la ciudadanía, si estableció algunos cambios con relación al artículo 14, equivalente de la Constitución anterior. En el artículo 63 se eliminaba el "estado de beodez habitual" como una de las causas de la suspensión de la ciudadanía y en su lugar se estableció que se daba "por causa criminal pendiente desde que el juez dicte auto de enjuiciamiento, en los casos en que no haya derecho a excarcelación" (ordinal 3) y por interdicción judicial (ordinal 2).

La Constitución de 1946 se ocupó de la ciudadanía en el capítulo I, del Título IV denominado " Derechos Políticos". Aunque el capítulo primero lo denominaron "Disposiciones Generales", se refería a la ciudadanía y estaba integrado por los artículos 97, 98, 99, 100 y 101, que en términos generales siguieron la misma línea de la anterior Constitución. Vale la pena advertir que el artículo 97 establecía de manera categórica el principio de la ciudadanía sin distingo de sexo, cuyo primer aldabonazo lo había dado el Constituyente de 1941. Decía el artículo 97 de la Constitución Política de 1946 "Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de

veintiún años sin distinción de sexo". Con ello quedó garantizada de manera definitiva la ciudadanía de la mujer en Panamá.

La Constitución de 1972, también trata los denominados "Derechos Políticos" en el Título IV, que está dividido en tres capítulos, el primero de ellos se denomina "De la ciudadanía" y comprende los artículos 125, 126, 127 y 128. Contrariamente a lo que establecían las tres constituciones anteriores, la Constitución de 1972 no establece causas de pérdida definitiva de la ciudadanía - si causas de suspensión - por lo que queda de manifiesto que ser ciudadano, en virtud de haber obtenido tal condición por poseer la nacionalidad por nacimiento, no es susceptible de pérdida, tan sólo de suspensión provisional.<sup>272</sup> Otro de los cambios que hizo la Constitución de 1972 fue reconocer que la mayoría de edad para obtener la ciudadanía era de dieciocho años. (artículo 125)

### C. EL SUFRAGIO

Hemos considerado el análisis del concepto de sufragio

---

<sup>272</sup> El Artículo 13 de la Constitución Política de Panamá de 1972 dice que " La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía".

visto desde la perspectiva de su naturaleza jurídica; la diferencia entre sufragio restringido y sufragio universal; así como el sufragio en el sistema constitucional panameño.

### 1. Naturaleza jurídica

Ha sostenido Arnaldo Alcubilla que a través del sufragio - voz derivada de la latina "suffragium," es decir ayuda o auxilio - los ciudadanos coadyuvan, a la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda sociedad política.<sup>273</sup> Es evidente que le asiste razón al letrado porque como bien apuntan los profesores Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo, "el sufragio universal, característico de las transformaciones políticas de la democracia liberal, es la progresiva extensión del derecho del voto activo y pasivo hasta convertirlo en universal"<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, en Diccionario Electoral, Editado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, p. 662. El autor ha sostenido que "por medio del sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante votación de aquellas propuestas que le sean sometidas".

<sup>274</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, Manual de Derecho Político, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1987, p.75. Los autores sostienen que tal transformación política supuso la incorporación de grandes capas de la sociedad civil en la participación política sin discriminaciones por motivos de nacimiento, raza, sexo o religión. De tal forma que el sufragio universal reemplazó al llamado sufragio censitario que se basaba en motivos de

Don Luis Sánchez Agesta considera que el sufragio es la forma de actuación de un cuerpo electoral o de los ciudadanos en el ejercicio del derecho de voto. Este derecho de voto puede ejercerse - continúa subrayando el respetado profesor - para aprobar una iniciativa o para ratificar un proyecto en cuyo caso nos encontramos ante lo que técnicamente se llama referéndum. La forma más común en que el sufragio se ejerce y en que está íntimamente vinculado a la representación es la elección como un procedimiento de participación en el poder.<sup>275</sup> Sánchez Agesta considera que el acto del sufragio podría ser considerado como de un valor mínimo si lo consideramos aislado pero que, es el último resorte que pone en juego la responsabilidad ante el pueblo de un gobierno y advierte que "es también, gota a gota, lo que constituye el caudal que se canaliza como voluntad del pueblo hacia las decisiones políticas. Y, claro está, para que se produzca este efecto es preciso que haya una verdadera posibilidad de elegir entre distintas tendencias u opciones, que hacen que el pluralismo, implícito en la libertad de expresión del pensamiento,

---

riqueza y que defendía la monarquía doctrinaria. Igualmente se suprimieron el voto discriminatorio por capacidad intelectual y se le permitió a la mujer el ejercicio del derecho del sufragio.

<sup>275</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis, Curso de Derecho Constitucional Comparado, Edición de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, séptima edición, Madrid, España, 1980, págs. 74 y 75.

sea una condición básica de la democracia.<sup>276</sup> Para José María Vallés la expresión individual, formalizada, anónima y periódica de una preferencia política que sirve para la designación de titulares de poder y que conocemos como voto constituye una de las formas básicas de la participación política que apunta a la identificación con la comunidad política y al acatamiento de una obligación positivamente valorada desde la legitimación democrática.<sup>277</sup>

Mediante el ejercicio del sufragio universal el ciudadano ejerce un elemento fundamental de la democracia pluralista y uno de los aspectos básicos del estado democrático liberal en donde, por medio del voto, participa de la libre competencia por el poder, cuando escoge al candidato de su preferencia. El ejercicio del sufragio es una característica propia del ciudadano de un Estado, por cuanto, de quien posee la ciudadanía. En consecuencia, para que una persona sufrague es menester que sea y tenga la ciudadanía. El sufragio es el acto por medio del cual el ciudadano de un Estado participa en el escogimiento de las autoridades que lo representarán o hace valer sus preferencias tomando la opción de su

---

<sup>276</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis, Democracia y Procesos Electorales, op. cit., p. 15.

<sup>277</sup> VALLES, José María, "Comportamiento Electoral" en Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por José Juan González Encinar, Editorial Akal, Madrid 1984, p. 62.

preferencia (referéndum o plebiscito). Una definición del sufragio sencilla y corta pero por ello no menos profunda la da el profesor Sánchez Agesta cuando apunta que "el derecho de sufragio o de voto es la fórmula básica de participación en las decisiones de una democracia".<sup>278</sup> Ahora bien, en atención a la intensidad de la participación del ciudadano en el ejercicio del sufragio, tradicionalmente se ha hablado de sufragio universal o sufragio restringido.

## 2. Concepto de Sufragio Restringido

Se consideraba que había sufragio restringido cuando este derecho se le otorgaba a determinadas personas por razón de su sexo, de educación o de riquezas materiales. Hoy día, como hemos dicho en líneas anteriores, la mayoría de los Estados - con la excepción de los Estados/religiosos del mundo Árabe - se han transformado hacia el ejercicio de una democracia liberal en donde no hay cabida para ninguna de las clases del sufragio restringido. De esta forma las distintas categorías del sufragio restringido han quedado poco a poco en desuso y han sido reemplazadas por el sufragio universal. Sin embargo, consideramos prudente hacer la correspondiente

---

<sup>278</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, El Sistema Político de la Constitución Española de 1978, op. cit. p. 178.

clasificación y breve análisis de las distintas clases de sufragio restringido. Dentro de esta categoría encontramos al sufragio capacitario, masculino, censitario o por civilidad. Veamos cada uno por separado:

**a. Sufragio capacitario**

En esta modalidad se le otorgaba el derecho al sufragio a los ciudadanos que tenían determinado nivel académico en perjuicio y discriminación de aquellos que no lo tenían. En algunos Estados se utilizaba esta clase de sufragio cuando sólo se le permitía votar a los que sabían leer y escribir.

**b. Sufragio masculino**

Como su nombre lo indica sólo se le permitía ejercer el sufragio a los varones dentro de un Estado en detrimento del derecho de las mujeres. Poco a poco, con el advenimiento de los años la práctica fue superada en los Estados demoliberales. El último en eliminar esta clase de sufragio fue Suiza que en 1971 mediante un referéndum le permitió el derecho al sufragio a las mujeres después de casi un siglo de discusiones al respecto. Anteriormente México lo había hecho en 1953 y



Francia en 1944. En algunos Estados Árabes, por concepciones religiosas y culturales se sigue aplicando este tipo de sufragio restringido.

#### c. Sufragio censitario

Esta clase de sufragio se le otorgaba a todo aquél que tenía determinados bienes, territorios o ingresos que ayudaran con ciertos tributos al mantenimiento del Estado. Como quiera que solamente éstos tenían el derecho del sufragio se discriminaba a la gran mayoría de desposeídos.

#### d. Sufragio por civilidad

Después de haber estudiado las diferentes situaciones que se producían con el sufragio restringido, hemos encontrado que hoy día se practica una clase de éstos poco conocida a la que hemos denominado "sufragio por civilidad". En esta clase de sufragio se le otorga el derecho de votar a todo ciudadano, siempre y cuando no sea militar ni estudiante de tal carrera. En Argentina - a manera de ejemplo - el Código Electoral Nacional aprobado por Decreto No. 2135/83 de 18 de agosto, en el artículo 3 ordinal c, excluía como electores a "los soldados concriptos de las Fuerzas Armadas y los agentes,

gendarmes, marineros o sus equivalentes de las Fuerzas de Seguridad de la Nación y las provincias, como así también los alumnos de institutos de reclutamiento de todas esas fuerzas, tanto en el orden nacional como provincial"<sup>279</sup>. Esto nos revela que, quienes no formaban parte de las Fuerzas Armadas, o de las Fuerzas de Seguridad ni eran alumnos aspirantes a integrar esas fuerzas podían ejercer el sufragio en Argentina. De manera tal, que esta situación es indudablemente una clase de sufragio restringido que prohíbe el voto a los militares.

### 3. Concepto de Sufragio Universal

Es el que ejercen actualmente todos los ciudadanos de cada Estado sin distinciones de sexo, educación, clase social o económica. Es potestativo, como ya hemos anotado, del ejercicio de la ciudadanía que requiere un mínimo de edad para su otorgamiento y no estar comprendido dentro de las inhabilidades propias de la ciudadanía. El sufragio universal debe ser ejercido con plena libertad, es decir sin coacciones ni amenazas y que haya igualdad en los votos de los ciudadanos con lo cual se debe entender que no basta que todos los ciudadanos

---

<sup>279</sup> Texto del Código Electoral Nacional de Argentina tomado de Elecciones, publicación del Congreso de los Diputados de España, documentación núm. 30 (Tomo III, documentación extranjera), Madrid, España, 1984, p. 1,415.

ejerzan el sufragio sino que todos los votos sean considerados y escrutados con el mismo valor. Dentro del sufragio universal que se ejerce actualmente en las democracias demoliberales del mundo, han surgido dos concepciones o vertientes. Si el sufragio es un derecho y un deber o si es solamente un derecho. Hay países como México, Panamá, Bélgica, Italia, Suiza, Costa Rica, Ecuador, Paraguay,<sup>280</sup> Venezuela, por citar algunos, han establecido el voto como un derecho y como un deber. Contrariamente, países como Estados Unidos, Francia, España<sup>281</sup> y otros, lo han establecido solamente como un

---

<sup>280</sup> La Constitución de la República de Paraguay de 1992 establece en el artículo 118 que "el sufragio es derecho, deber y función pública del elector". Además de establecer el sufragio como derecho/deber, establece el principio de la función pública del elector. Tal aspecto parece ser compatible con la teoría de Rousseau sobre la soberanía popular y el concepto del sufragio. Rousseau sostenía que el sufragio era un derecho innato a la personalidad del ciudadano en vista de que cada ciudadano posee una parte proporcional de la soberanía popular del Estado. Por consiguiente, por la propia condición de la ciudadanía, Rousseau concebía el sufragio como una función pública del elector. Así decía "muchas reflexiones podría ser aquí sobre el simple derecho de votar en todo acto de soberanía, derecho que nadie puede quitar a los ciudadanos y sobre el de opinar, proponer, dividir y discutir que el gobierno tiene mucho cuidado en no dejar más que a sus miembros..." (El subrayado es nuestro). Ver ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Editorial Linotipo, Bogotá, Colombia, 1979, pág.116.

<sup>281</sup> La Constitución Española de 1978 en el artículo 68,1 establece que los Diputados serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto en los términos que establezca la ley. De igual forma, el artículo 23,1 establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Sobre este aspecto la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio sobre el Régimen Electoral General (BOE

derecho. Ambas corrientes tienen profundas repercusiones en el ejercicio del sufragio dentro de un estado. Los países que consideran el sufragio simplemente como un derecho, no pueden disponer de los mecanismos para obligar a los ciudadanos a concurrir a votar. Por tal razón, en estos estados se producen altas abstenciones en sus elecciones, tal y como se dio en Colombia con la vigencia de la Constitución de 1886 que fue derogada por la Constitución de 1991 que cambió la situación hacia el voto como derecho-deber.<sup>282</sup> Cuando se considera el sufragio como un derecho y un deber, los Estados disponen de medios jurídicos que obligan a los ciudadanos a comparecer y depositar el voto. Ello no significa que el ciudadano está obligado a elegir a uno de los candidatos u opciones políticas, puesto que dispone del voto en blanco. Nosotros consideramos que, en los países donde no hay conciencia cívica, es una necesidad establecer el voto como un derecho, pero también como un deber del

---

núm. 147, de 20 de junio) en el artículo 5 establece que "Nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho de sufragio, ni a revelar su voto".

<sup>282</sup> La derogada Constitución colombiana de 1886 establecía el sufragio como un derecho mas no como un deber. (Ver Título XVII denominado "De Las Elecciones" arts. 171 al 180). Sin embargo, tal sistema no funcionaba adecuadamente en Colombia en virtud de que se provocaban altas abstenciones en las elecciones. Por tal razón, la nueva constitución política de la República de Colombia de 1991 en el artículo 258 empezó diciendo: "El voto es un derecho y un deber del ciudadano". Con tal declaración se varió radicalmente la concepción del sufragio en Colombia.

ciudadano que convive en la sociedad. ¿Qué pasaría en un estado donde los ciudadanos no tengan conciencia cívica y la totalidad de los electores decidieran no votar? Evidentemente, tal situación sería muy improbable que ocurriera, sin embargo, nos revela hasta donde es posible establecer el voto como un derecho mas no como un deber. Debemos, reconocer que el voto como un derecho ha funcionado en países con una gran conciencia de sus ciudadanos en la responsabilidad de participar en la renovación de los órganos del Estado y por ende, en el funcionamiento del gobierno.

#### 4. El Sistema Panameño

La primera Constitución de Panamá, la de 1904, denominó el Título IV "Del Sufragio". Como hemos señalado anteriormente, en dos artículos - 49 y 50 - estableció las bases generales para el ejercicio del sufragio en la recién proclamada República. El artículo 49 establecía que "todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tienen derecho al ejercicio del sufragio". El precitado artículo no estableció el sufragio como un deber, tan sólo lo dejó como un derecho.

Sin embargo, en la Constitución de 1941 se produjo el primer cambio importante en este sentido. Dos

artículos, el 64 y 65 de la Constitución de 1941, se refirieron al sufragio. El artículo 64 consideró el sufragio como un derecho y un deber de todos los ciudadanos en ejercicio, con lo cual cambió el concepto de: "sufragio - derecho" de la Constitución de 1904 por la de: "sufragio - derecho - deber" que se estableció a partir de la Constitución de 1941. Asimismo, el artículo 64 decía que la ley señalaría sanciones para los que "adulteren o intenten adulterarlo u omitan o impidan su cumplimiento".<sup>283</sup> El artículo 65 decía que el voto se consideraba directo, secreto e igualitario.<sup>284</sup>

Otro de los logros importantes de la Constitución de Panamá de 1941 fue la alusión a los partidos políticos en el artículo 70.<sup>285</sup>

A pesar de no definirlos expresamente, el mencionar a nivel constitucional a los partidos políticos, nos hace sostener que la Constitución Panameña de 1941 fue una de las primeras en el mundo en mencionar a nivel constitucional la existencia de los partidos políticos.

---

<sup>283</sup> Ver artículo 64 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1941.

<sup>284</sup> Ver artículo 65 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1941.

<sup>285</sup> El ~~artículo 70~~ decía: "Los partidos políticos reconocidos tendrán derecho a sendos representantes con voz pero no voto, en todas las corporaciones electorales."

El artículo 103 de la Constitución Política de Panamá de 1946 hacía referencia a los Partidos Políticos.<sup>286</sup> Por segunda vez se constitucionalizaban los Partidos Políticos en la República de Panamá, pero en esta Constitución se hacía una alusión más explícita y categórica de los partidos políticos que en la anterior Constitución. Pero, sobre la constitucionalización de los Partido Políticos en Panamá nos referiremos con más detenimiento en el Capítulo V.

La Constitución de 1946 estableció en el Título IV "Los Derechos Políticos". Este Título contenía nueve (9) artículos, desde el artículo 97 hasta el artículo 105. Estaba dividido en tres (3) Capítulos denominados en su orden: "Disposiciones Generales", "El Sufragio" y "El Organismo Electoral".

En el Capítulo I denominado "Disposiciones Generales" el artículo 97 señalaba que eran ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años. El artículo siguiente definió la ciudadanía señalando que consistía en el derecho de elegir y de ser elegidos para puestos de elección popular y en la

---

<sup>286</sup> El artículo 103 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946 decía: "La Ley regulará la manera de constituirse los partidos políticos. No es lícita la formación de ninguno que tenga por base el sexo, la raza o la religión o que tienda a destruir la forma democrática de Gobierno."

capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción.<sup>287</sup> Los artículos subsiguientes se referían a las formas de pérdida de la ciudadanía, de rehabilitación y de suspensión.<sup>288</sup>

El Capítulo II contenía dos artículos. El artículo 102 se refería al Sufragio. Este artículo señalaba que el sufragio era un derecho y un deber de todos los ciudadanos. Dejaba que la Ley desarrollara el sufragio sobre la base de unos aspectos enumerados expresamente en el precitado artículo.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> Ver artículo 98 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946.

<sup>288</sup> Ver artículos 99, 100 y 101 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946.

<sup>289</sup> El artículo 102 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946 decía: "El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La Ley lo reglamentará sobre estas bases: 1. El sufragio es universal y libre. El voto, igual, directo y secreto. 2. Toda elección popular y las que deban hacer las corporaciones públicas cuando se trate de elegir a más de dos ciudadanos, se hará por cualquier método que asegure la representación proporcional de los partidos. 3. Es obligación de todo ciudadano obtener una cédula de identidad personal que lo identificará al sufragar y en los demás actos indicados por la Ley. 4. Las autoridades están obligadas a garantizar imparcialmente la libertad y honradez del sufragio. 5. Se prohíben: a) El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fuesen velados los medios empleados a tal fin; b) Las actividades de propaganda y afiliación partidarias en las oficinas públicas; c) La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarias; d) Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad."



El artículo 104 señalaba que constituían delitos las transgresiones hechas a lo preceptuado en el artículo 102 que, como hemos señalado, establecía las bases sobre las cuales la Ley reglamentó el sufragio.<sup>290</sup>

La actual Constitución de 1972, como ya hemos dicho, se refiere a los Derechos Políticos en el Título IV, bajo ese mismo nombre. El Primer Capítulo aparece bajo el nombre "De la Ciudadanía". El artículo 125 dice que son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho (18) años. Los subsiguientes artículos 126, 127 y 128 se refieren a quienes ejercen los derechos políticos, la suspensión de la ciudadanía y el recobro de

---

<sup>290</sup> El artículo 104 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946, decía: "Constituyen delito las transgresiones del artículo 102. Entiéndase como tal cualquier acción u omisión de funcionario público que, amparándose en la autoridad o funciones de su cargo, de modo directo, indirecto, por sí o por interpuesta persona: a) Ejercza coacción, válido de su investidura oficial, para inducir a un particular o empleado a darle su respaldo o su voto o a negarle lo uno o lo otro a determinado partido o candidato; b) Autorice, permita o lleve a efecto la sustracción o deducción de parte cualquiera del sueldo de los empleados públicos para aplicarla a fines políticos; c) Emplee u ofrezca emplear en cargo público a cualquier persona con el compromiso de que apoye o adverse a determinado partido o candidato; d) Impida o dificulte a cualquier persona obtener su cédula de identidad o guardarla o presentarla ella misma. La Ley señalará las penas principales correspondientes, acompañándoles como accesoria, según la gravedad del delito la interdicción permanente para el ejercicio de cargos públicos o por el término de uno a ocho años. Se exceptúa lo dispuesto en el artículo 148".

ésta.<sup>291</sup>

El Capítulo II de la Constitución Política de Panamá de 1972 hace referencia al sufragio. El artículo 129 dice que el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es considerado libre, igual, universal, secreto y directo.

El artículo 130 de la Constitución de 1972 señala unas importantes prohibiciones con la finalidad de garantizar la libertad y pureza del sufragio y la imparcialidad o neutralidad del Gobierno en el proceso electoral.<sup>292</sup> Si bien es cierto que este artículo ha sido considerado como un simple enunciado constitucional no practicado, y sin desarrollo legal, no es menos cierto que existen constitucionalizadas las prohibiciones ideales que deberían regir en todo Estado democrático y

---

<sup>291</sup> El artículo 126 de la Constitución vigente de Panamá dice: "Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños". (El subrayado es nuestro).

<sup>292</sup> El artículo 130 dice: "Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohíben: 1. El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aún cuando fuesen velados los medios empleados a tal fin 2. Las actividades de propaganda y afiliación partidistas en las oficinas públicas. 3. La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto de que son voluntarias. 4. Cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad. La Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas."

social de Derecho.

Los subsiguientes artículos de este Capítulo se refieren a los Partidos Políticos, tema al que nos referiremos más adelante.<sup>293</sup>

El Capítulo III se refiere al Tribunal Electoral y a la Fiscalía Electoral. Este último organismo fue creado por la Constitución de 1972 como una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral<sup>294</sup> sobre ambos organismos nos referiremos a continuación.

#### **D. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN ALGUNOS PAÍSES IBEROAMERICANOS**

Ningún proceso electoral puede ser adecuado ni cumplir con sus nobles objetivos si el sistema electoral no cuenta con un organismo capaz de organizarlo y dirigirlo eficientemente. Nos encontramos ante dos situaciones verdaderamente importantes. No basta solamente con el establecimiento de una entidad rectora del sistema electoral, sino que es imprescindible que ésta pueda funcionar adecuadamente y

---

<sup>293</sup> Nos referimos a los artículos 132, 133, 134 y 135 de la CONSTITUCION VIGENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA.

<sup>294</sup> Ver artículos 136, 137, 138 y 139 de la CONSTITUCION VIGENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA.

cumplir sus propósitos. Para ello, el derecho constitucional de cada Estado debe ser muy cuidadoso al definir la estructura, integración, funciones, jurisdicción y competencia de los organismos de administración electoral. Es que en esta entidad descansa toda la estructura democrática de un país. Veremos algunos organismos de administración electoral diferentes regiones y apreciaremos las similitudes y diferencias entre cada uno de los organismos y su esfera de actuación. Para tal propósito hemos dividido iberoamérica en:

1. Centroamérica y el Caribe, México, Países Andinos, Países del Cono Sur y Brasil. Veamos cada uno de estos grupos de países.

#### 1. Centroamérica y el Caribe

Si bien en Panamá se le han otorgado importantes funciones al Tribunal Electoral - que analizaremos más adelante - no se le ha llegado a considerar como cuarto poder del Estado, situación que si ocurre con el organismo rector en materia electoral de Costa Rica y Nicaragua.<sup>295</sup> En otros países el organismo electoral

---

<sup>295</sup> El artículo 9 de la Constitución de Costa Rica de 1949 así ha considerado al Tribunal Supremo de Elecciones de ese país. Dicho artículo establece la separación clásica de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pero agrega que habrá "un Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de los poderes del Estado que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio..." (el subrayado es nuestro).

superior varía en cuanto al nombre que recibe, a la composición y a las funciones.

En Costa Rica de conformidad con el artículo 99 de la Constitución de 1949, en concordancia con el artículo 11 del Código Electoral, se ha creado un Tribunal Supremo de Elecciones - al que nos hemos referido en páginas anteriores - que se le dió la categoría de un cuarto poder del Estado en el artículo 9 de la Constitución de Costa Rica. Es esta región y en toda iberoamérica solamente Nicaragua y Costa Rica lo han elevado a la categoría de cuarto poder del Estado. En otros países Centroamericanos y del Caribe no es así. En El Salvador la entidad se denomina el Consejo Central de Elecciones; en Guatemala Tribunal Supremo Electoral; en Honduras el Tribunal Nacional de Elecciones; en Nicaragua Consejo Supremo Electoral y República Dominicana Junta Central Electoral.

En cuanto a su integración hay algunas variantes entre los diferentes organismos electorales

---

En Nicaragua, el artículo 7 de la Constitución de 1987 ha hecho lo mismo con relación al Consejo Supremo Electoral que establece el artículo 169 como organismo rector del sistema electoral nicaragüense. El artículo 7 de la Constitución de Nicaragua de 1987 dice: "Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa. Son Organos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral". (el subrayado es nuestro).

centroamericanos. En el Salvador el Consejo Central de Elecciones está integrado por tres miembros principales denominados Presidente, Primer Vocal y Segundo Vocal, cada uno con su respectivo suplente. Son elegidos según el orden de los resultados electorales de los tres partidos políticos que alcanzaron la mayor cantidad de votos según lo dispone el artículo 51 del Código Electoral del Salvador. En Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones está integrado por tres magistrados titulares y seis suplentes que los nombra la Corte Suprema de Justicia con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros. Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones son los mismos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. El período de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones es de seis años con posibilidad de reelección, sin embargo un magistrado titular y dos suplentes se renovarán cada dos años.<sup>296</sup>

En Guatemala el Tribunal Supremo Electoral está integrado por cinco magistrados titulares y por cinco suplentes. Está compuesto por un Presidente, un Secretario General, un Inspector General, un Auditor y un

---

<sup>296</sup> BRENES CAMACHO, Gonzalo, "El Sistema Electoral Costarricense" en Proceso Electoral y Regímenes Políticos, op. cit., p. 28 y 29.

Jefe del Departamento de Contabilidad.<sup>297</sup>

En Honduras según el artículo 53 de la Constitución de 1981, y el artículo 105 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas el Tribunal Nacional de Elecciones está integrado por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y dos Vocales cuyos cargos son rotativos anualmente. De estos integrantes un miembro titular y su suplente son designados por la Corte Suprema de Justicia de Honduras, y los demás titulares y suplentes son designados por los partidos políticos legalmente inscritos los cuales son elegidos para un período de cuatro años con posibilidad de reelección.

En cuanto a la participación de los partidos políticos en la integración de los organismos rectores en materia electoral podemos establecer que en el Salvador la Asamblea Legislativa elige a los tres miembros del Consejo Central de Elecciones, según el artículo 51 del Código Electoral de ese país, de entre cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial. En consecuencia, se presentarán tres ternas diferentes de las cuales, saldrán escogidos

---

<sup>297</sup> Ver artículos 125, 143, 147, 149 y 151 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala.

los tres miembros principales y los tres suplentes de esta organización, los cuales son elegidos para un período de cinco años de conformidad con el artículo 54 del Código Electoral del Salvador. En Honduras los partidos políticos participan directamente en la integración del Tribunal Nacional de Elecciones, que como hemos visto, está compuesto por cinco miembros. La participación de los partidos políticos no solamente se hace designando cada uno de estos a un titular y su respectivo suplente ante el Tribunal Nacional de Elecciones, sino también haciendo lo mismo en otros organismos electorales de menor jerarquía y hasta en las mesas receptoras.<sup>298</sup> En Nicaragua la Constitución de 1987 ha establecido en el artículo 170 que el Consejo Supremo Electoral está integrado por cinco magistrados, cada uno con su respectivo suplente, elegidos por la Asamblea Nacional, de ternas propuestas por el Presidente de la República.<sup>299</sup> Los magistrados del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua ejercerán sus funciones por un período de seis años a partir de la toma de posesión, período en el que tendrán la prerrogativa de la inmunidad. (Ver artículo 172 de la Constitución de

---

<sup>298</sup> Ver artículo 51 de la Constitución de Honduras de 1981 y los artículos 83, 91, 104, 115, y 118 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de ese país.

<sup>299</sup> De igual forma el referido artículo 170 establece que el Presidente del Consejo Supremo Electoral será escogido por la Asamblea Nacional de entre los cinco magistrados elegidos.



Nicaragua de 1987). Contrario a lo que se establece en los demás países de centroamérica con relación a la edad mínima para ser magistrado de un organismo electoral, la Constitución de Nicaragua señala que pueden ser Magistrados del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, los nicaraguenses que estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y que sean mayores de 25 años.<sup>300</sup> Podemos decir que en Nicaragua una de las características fundamentales es que el Organo Legislativo no sólo elige a los magistrados del Consejo Supremo Electoral sino que también decide quién es su Presidente. Si bien la Presidencia de la República debe enviar cinco ternas - ya que son cinco los magistrados - de donde se debe escoger no es menos cierto que la Asamblea conserva la facultad de decidir la integración del máximo organismo electoral de Nicaragua. De esta forma los partidos políticos participan indirectamente en el escogimiento por medio de sus diputados.

En Guatemala, Panamá, República Dominicana y Costa Rica los partidos políticos no participan en la composición e integración de los Organos Electorales. En Guatemala de conformidad con los artículos 123 y 136 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos el Congreso de

---

<sup>300</sup> Ver artículo 171 de la Constitución Política de Nicaragua de 1987.

la República elige a los cinco magistrados principales y a los suplentes del denominado Tribunal Supremo Electoral con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y elegidos para un período de seis años.<sup>301</sup> Igual período de seis años existe en Costa Rica para los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones pero un titular y dos de sus suplentes son renovados cada dos años.<sup>302</sup> Como veremos más adelante, Panamá es el país que le otorga un mayor período de años (10 años) a los integrantes del máximo organismo de administración electoral denominado Tribunal Electoral.

En Guatemala se exige que los integrantes del Tribunal Supremo Electoral no sean asesores, mandatarios, ni ocupantes de cargo alguno en cualquier organización de carácter político.<sup>303</sup> Los demás países del área

---

<sup>301</sup> Ver artículo 223 de la Constitución Política de Guatemala de 1985 en concordancia con el artículo 124 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

<sup>302</sup> De conformidad con el artículo 101 de la Constitución de Costa Rica de 1949 en concordancia con el artículo 4 de la Ley Electoral. Recordemos - con anteriormente hemos expresado - que en Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones está integrado normalmente por tres magistrados y seis suplentes todos nombrados por la Corte Suprema de Justicia con una votación de no menos de dos tercios de sus miembros. Un año antes de las elecciones y hasta seis meses después el número de magistrados se amplían de tres a cinco miembros escogiendo de entre los seis suplentes los dos miembros adicionales que formarán parte del Tribunal Supremo durante ese lapso de tiempo.

<sup>303</sup> Ver artículos 124, 174 y 182 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala.

centroamericana excluyen la apoliticidad de los miembros de cualquier institución electoral como requisito fundamental para el ejercicio de sus funciones.<sup>304</sup>

Como hemos señalado en páginas anteriores solamente Nicaragua y Costa Rica han elevado a rango constitucional el reconocimiento como cuarto poder del Estado a sus respectivos organismos rectores electorales que, como hemos visto en Costa Rica se le denomina Tribunal Supremo de Elecciones y en Nicaragua Consejo Supremo Electoral. De esta forma el artículo 7 de la Constitución Política de Nicaragua de 1987 en concordancia con el artículo 168 también de esta Constitución, así lo establecen.<sup>305</sup> La Constitución de Costa Rica de 1949 en el artículo 9 establece la organización del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial sin embargo, señala la existencia de un "Tribunal Supremo de Elecciones con rango e independencia de los poderes del Estado que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización,

---

<sup>304</sup> En el Salvador ver artículos 33, 90, 89 y 98 del Código Electoral; en Honduras artículo 87 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas; Nicaragua artículo 8 de la Ley Electoral; y Costa Rica artículo 100 de la Constitución y artículos 43, 46 y 55 del Código Electoral.

<sup>305</sup> El artículo 7 de la Constitución de Nicaragua en su parte correspondiente dice así: "Son Organos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral". Por su parte el artículo 168 dice que: "Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos, y referendos".



dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio así como las demás funciones que le atribuye esta Constitución y las leyes." En Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones tiene la facultad de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referente a la materia electoral, hecho que le atribuye una especial y única competencia a este organismo frente a otras organizaciones de los demás países iberoamericanos.<sup>306</sup>

El aspecto presupuestario para los organismos rectores de la administración electoral es interesante en estos países. El Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras debe proponer al Organo Ejecutivo el presupuesto de gastos para que sea sometido a la aprobación del Organo Legislativo. (Ver artículo 104 y 106 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras).

En Guatemala se establece que al Tribunal Supremo Electoral se le asignará una partida no inferior al 0,5

---

<sup>306</sup> En Costa Rica - al igual que los países hispanoamericanos que siguen el modelo establecido por la sentencia del Juez norteamericano John Marshall en 1803 en el caso Marbury VS Madison - el control de la constitucionalidad está en manos de la Corte Suprema de Justicia que en el caso costarricense se ha creado una sala constitucional. Sin embargo, en materia electoral esta competencia la ejerce no solo en forma exclusiva sino obligatoria el Tribunal Supremo de Elecciones. En Panamá en las fracasadas reformas constitucionales de 1994 el Tribunal Electoral intentó obtener sin éxito esta facultad.

por 100 del presupuesto general del Estado para cubrir los gastos de su funcionamiento en período no electoral. Sin embargo, de conformidad con el artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en concordancia con los artículos 183, literal j, 237 y 238 de la Constitución Política de Guatemala de 1985, este presupuesto aumentará el año en que se celebran elecciones de conformidad con el procedimiento constitucional para la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala.

En El Salvador el artículo 50 del Código Electoral establece que el Consejo Central de Elecciones quedará sujeto a un régimen especial para la planificación, coordinación y ejecución de su propio presupuesto que debe integrarse con recursos externos e internos sin precisar un mínimo asignado del presupuesto del Estado como ocurre en Guatemala. Además en el Salvador se establece la modalidad de la autorización de recursos externos.

En Nicaragua no se determina jurídicamente como debe financiarse el Consejo Supremo Electoral para el desarrollo de sus actividades.

## 2. México

En México ejerce la administración electoral el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. También la ejercen en menor grado los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas, que actúa en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y que tienen competencia exclusiva para la regulación y calificación de las elecciones para ambas Cámaras. Este sistema que se ha denominado el de autocalificación consiste en que la propia Asamblea surgida del proceso electoral es la que califica y considera la elección de sus miembros.<sup>307</sup> Al referirse al sistema de autocalificación Eduardo Andrade Sánchez sostiene que se sustenta en la idea de que la expresión de la voluntad popular, a través de la cual se manifiesta la soberanía, no puede quedar sometida a la decisión de

---

<sup>307</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo en Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 218. considera que contrario al sistema de autocalificación existe el de la heterocalificación. A juicio del autor la heterocalificación atribuye la calificación de las elecciones y la solución de los conflictos que se derivan de éstas a un Organó diferente al Colegio Electoral surgido de la propia elección. Acertadamente argumenta en favor del sistema de heterocalificación el que la autonomía del Organó calificador evita que las decisiones se tomen con un criterio meramente político como ocurre con el sistema de la autocalificación. La heterocalificación tiene dos variantes: a. La que otorga la facultad decisoria al poder judicial normalmente establecido (existe en el Reino Unido y España). b. La que constituye un tribunal específico y autónomo para la materia electoral (existe en Costa Rica, Panamá, Nicaragua).

un Organo que no se ha originado mediante la manifestación de dicha voluntad soberana.<sup>308</sup> El autor al referirse a la integración de los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas - sistema de autocalificación - ha apuntado muy atinadamente que "esto significa que los 500 presuntos diputados electos califican su propia elección".<sup>309</sup> El artículo 68 del Código Federal Mexicano de instituciones y procedimientos electorales ha determinado que el Instituto Federal Electoral - sistema de heterocalificación - tenga una estructura orgánica a nivel nacional del cual forman parte el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores. Asimismo, el Tribunal Electoral Federal es un Organo jurisdiccionalmente autónomo en materia electoral que ejerce la jurisdicción electoral en todo el territorio mexicano.

Como hemos dicho en México el organismo rector se denomina Comisión Federal Electoral que está integrada por un comisionado del Poder Ejecutivo quien es el denominado Secretario de Gobernación, quien lo preside; por dos comisionados del Organo Legislativo (uno de la

---

<sup>308</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 217.

<sup>309</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. *ibidem*, p. 217.

Cámara de Diputados y otro del Senado) y comisionados de los partidos políticos. De conformidad con el artículo 165 del Código Federal Electoral de México cada partido político tiene derecho a designar un comisionado ante la Comisión Federal Electoral siempre y cuando el partido haya alcanzado hasta el 3% de la votación nacional efectiva. Si este partido logra entre el 3% y 6% de la votación nacional efectiva para diputados federales tiene derecho a un segundo miembro en la Comisión Federal Electoral (artículo 165 frac. III, inciso b del Código Federal de México). De esta forma los partidos que pasen del 6% de los votos nacionales podrán nombrar un comisionado adicional por cada 3% de votación que hayan obtenido en la votación (artículo 165, frac. III, inciso c).<sup>310</sup> Es importante explicar lo que el Derecho Electoral mexicano entiende por votación nacional efectiva. De conformidad con Eduardo Andrade Sánchez el artículo 207 del Código Electoral mexicano la votación efectiva se obtiene restando de la votación total de los partidos la de aquellos que no alcanzaron el 1.5 de la votación nacional y debe restársele la votación nula.<sup>311</sup> En México cada estado de la República tiene una

---

<sup>310</sup> Según el artículo 165, frac. III inciso b, el límite de comisionados a que podría tener derecho un partido político es de 16 aunque haya superado el derecho a esta cifra.

<sup>311</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, op. cit., p. 210.



organización para sus elecciones que se denomina "Comisiones Locales Electorales". Están integradas por un Comisionado Presidente y un Comisionado Secretario que son designados por el Presidente de la Comisión Federal Electoral y por Comisionados de los partidos políticos aplicando a nivel de ese estado la regla de proporcionalidad que hemos explicado anteriormente.

El Presidente, el Secretario General, los Consejeros Magistrados, sus suplentes que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y sus suplentes del Tribunal Electoral Federal tienen un período de ejercicio de 8 años los cuales pueden ser propuestos para reelección por el Presidente de la República. Sin embargo, los representantes de los partidos políticos pueden ser sustituidos en cualquier momento o ratificados para un nuevo período por su partido político.<sup>312</sup> Es importante destacar que en México existe el Tribunal Federal Electoral como la entidad encargada de dirimir las controversias en materia electoral con jurisdicción y competencia en todo el país.

En cuanto al Instituto Federal Electoral, que es el organismo encargado de la administración electoral, el

---

<sup>312</sup> Ver artículos 74, 87, 90 y 270 del Código Federal mexicano de instituciones y procedimientos electorales.

ejecutivo interviene nombrando un representante de la secretaría de gobernación que ejerce las funciones de Presidente del Consejo General del Instituto y nombra para su elección a una lista de doce ciudadanos como candidatos a consejeros magistrados. El Organo Legislativo tiene cuatro consejeros en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículos 74 y 75 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Con respecto al Tribunal Federal Electoral el ejecutivo participa al presentar a la Cámara de Diputados una lista con los posibles candidatos a magistrados del tribunal. Por su parte, el Organo Legislativo es el que selecciona los ocho magistrados del Tribunal Federal Electoral de la lista presidencial y designa a dos consejeros de la Cámara que integran la Comisión de Justicia del Tribunal Federal Electoral (ver artículos 41, 74, 75 y 274 del Código Federal mexicano de Instituciones y Procedimientos Electorales).

### 3. Países Andinos

Se denomina así a Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia por cuanto la Cordillera de los Andes - sistema montañoso de América del Sur que atraviesa longitudinalmente la zona sur del continente - pasa dentro de sus territorios. En los llamados países

andinos hay diferentes nombres para el organismo rector de los procesos electorales. En Bolivia el máximo organismo electoral se denomina Corte Nacional Electoral con jurisdicción y competencia en toda la república y cuyas decisiones son irrecurribles excepto aquellas que infringen preceptos constitucionales o disposiciones expresas de la ley electoral que admita recursos de nulidad o inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. En Ecuador se le denomina Tribunal Supremo Electoral, el cual tiene jurisdicción en todo el país y es el encargado de dirigir y garantizar el proceso electoral de conformidad con el artículo 109 de la Constitución del Ecuador de 1984. En Perú recibe el nombre de Jurado Nacional de Elecciones; en Venezuela se denomina Consejo Supremo Electoral organismo que goza de autonomía funcional y administrativa y con jurisdicción en todo el territorio de la república. En Colombia es el Consejo Nacional Electoral el organismo encargado de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral (artículos 264 y 265 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991). Los miembros de la Corte Nacional de Bolivia y los miembros del Consejo Nacional Electoral de Colombia duran en sus cargos cuatro años. En Colombia de conformidad con el artículo 264 de la Constitución Política de 1991 no son reelegibles. En Venezuela los

integrantes del Consejo Supremo Electoral duran en sus cargos cinco años y tienen posibilidad de reelegirse. En Perú los miembros del Jurado Nacional de Elecciones terminan sus funciones cuando se instala el Congreso Nacional producto de las elecciones. En Bolivia la designación de los cinco miembros de la Corte Nacional Electoral son nombrados por el Presidente de la República que designa al vocal y su suplente y el Congreso Nacional elige a los cuatro restantes con sus respectivos suplentes.<sup>313</sup> En Ecuador los tres Organos del Estado intervienen en la designación de los miembros del Tribunal Supremo Electoral. Sus siete miembros, que tienen el título de vocal, son elegidos por el Congreso Nacional de la siguiente manera: a. Elige a tres ciudadanos que no sean miembros de este cuerpo. b. Elige a dos ciudadanos de dos ternas enviadas por el Presidente de la República. c. Elige a dos ciudadanos de dos ternas enviadas por la Corte Suprema.<sup>314</sup> En el Perú el jurado nacional de elecciones que está integrado por siete miembros es elegido de la siguiente forma: a. Uno por la Corte Suprema de Justicia. b. Tres por los jurados departamentales de elecciones. c. Tres por las

---

<sup>313</sup> Ver artículo 59, ordinal 21 de la Constitución Política de Bolivia de 1967 en concordancia con el artículo 22 de la Ley Electoral boliviana de 8 de abril de 1980.

<sup>314</sup> Ver artículo 109 de la Constitución del Ecuador de 1984 en concordancia con el artículo 17 de la Ley de Elecciones ecuatoriana.

Asociaciones de Abogados o de la Carrera Judicial. En Venezuela los nueve miembros del Consejo Supremo Electoral deben ser ciudadanos sin afiliación partidista. Cuatro de ellos son elegidos por las dos terceras partes del Congreso Nacional y los otros cinco son elegidos por el Congreso a propuesta de los partidos políticos que hayan obtenido el mayor número de votos para la Cámara de Diputados del Congreso de la República. En Colombia el Consejo Nacional Electoral que por mandato del artículo 274 de la Constitución Política de 1991 está integrado por un número no menor de siete miembros, sus integrantes son escogidos por el Congreso de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los cinco organismos de los cinco países andinos son entidades autónomas e independientes con jurisdicción en todo el territorio nacional y sus decisiones tienen el carácter definitivo, obligatorio, inapelables e irrecurribles, con las excepciones de Bolivia y Venezuela que permiten el recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia. En ninguno de los países andino se considera a estas entidades como cuarto poder del Estado como ya hemos visto que lo hacen las Constituciones de Costa Rica y Nicaragua. En cuanto al presupuesto, en Venezuela el Consejo Supremo Electoral elabora su proyecto de presupuesto y lo presenta al Congreso de la República por medio del Ministerio de

Relaciones Interiores (artículo 46 de la Ley Orgánica del Sufragio). En Ecuador por mandato del artículo 70 de la Constitución de 1984 "la formulación de la proforma del presupuesto corresponde a la función ejecutiva", su aprobación es competencia del Congreso. Por tanto, el presupuesto del Tribunal Supremo del Ecuador está incluido en el presupuesto general del Estado. En Bolivia la Corte Nacional Electoral propone su propio presupuesto al Organo Legislativo. En Colombia es el Ejecutivo el encargado de incluir en el presupuesto las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

#### 4. El Cono Sur

Son considerados países del cono sur los que se encuentran en la parte más septentrional del continente americano. Entre estos agrupamos a Argentina, Uruguay, Paraguay, y Chile.

En Argentina existe una composición bien heterogénea y muy particular del organismo rector de su sistema electoral. La administración electoral en Argentina es parte del poder judicial aunque con cierto rasgo de independencia. Tiene tres clases de funciones: judiciales, de control y registrales. Se compone de los

siguientes organismos en atención a su importancia jerárquica: la Cámara Nacional Electoral, los Jueces Electorales, las Secretarías Electorales, las Juntas Electorales Nacionales y las Mesas Receptoras de Votos.<sup>315</sup> En Chile existe el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales. Asimismo, existen autoridades sobre inscripciones electorales y servicios electorales integrados por las Juntas Electorales y Juntas Inscriptoras. De conformidad con la Constitución Política de la República de Chile de 1980, el organismo especial que conocerá el escrutinio general y calificará las elecciones de Presidente de la República, de diputados y de senadores será el denominado Tribunal Calificador de Elecciones.<sup>316</sup> En Paraguay la Constitución de 1992 establece que la denominada Justicia Electoral está integrada por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, por los tribunales, por los juzgados, por las fiscalías y por los demás organismos que definirá la ley la cual determinará su organización y funciones.

---

<sup>315</sup> Ver del artículo 41 al artículo 52 de el Código Electoral Nacional de la Argentina, aprobado por Decreto núm. 2135/83 de 18 de agosto en elecciones publicación del Congreso de los diputados de España, documentación No. 30 (Tomo III, documentación extranjera) Madrid, España 1984, págs. 1,420 a 1,422.

<sup>316</sup> El Capítulo VIII de la Constitución de Chile se denomina "Justicia Electoral" y está integrado por tres artículos: el 84, 85 y 86 (ver Constitución Política de la República de Chile, edición oficial, Santiago de Chile 1980).

(artículos 273 y 274).<sup>317</sup> En Uruguay el organismo rector encargado de la organización, dirección, fiscalización y realización de las elecciones se denomina la Corte Electoral que actúa no sólo en los casos de elecciones sino también en los de iniciativa popular y el referéndum de conformidad con lo que señala el artículo 82 de la Constitución uruguaya.

En Chile los magistrados del Tribunal Calificador de Elecciones son designados por cuatro años. Si hay necesidad de reemplazar alguno de sus miembros, la Corte Suprema de Justicia le sustituye por el respectivo suplente que durará en sus funciones por el resto del término. En Paraguay, los miembros de la Junta Central Electoral son elegidos por un período de cinco años. En Uruguay de conformidad con los artículos 77, 9 y 324 de la Constitución, la renovación de los magistrados de la Corte Electoral se hace cada cinco años de acuerdo con los cambios políticos partidistas que se producen en el Organo Legislativo. En Uruguay y en Paraguay los miembros de sus máximos organismos electorales son

---

<sup>317</sup> La Constitución de Paraguay de 1992, denomina el Capítulo III "Del Poder Judicial". Dentro de este capítulo la sección V se denomina "De la Justicia Electoral". Esta sección la compone tres artículos el 273, 274 y 275. Como podemos observar el Tribunal Superior de Justicia Electoral que es el máximo organismo paraguayo en materia electoral está dentro de la rama del poder judicial. Ver Constitución de la República de Paraguay, Editora Litocolor, Asunción, Paraguay, 1993, págs. 123 y 124.



nombrados por los partidos políticos por tanto no interviene ninguno de los tres Organos en la designación de los integrantes de la Junta Central de Paraguay y en la Corte Electoral del Uruguay. Contrario a esto, en Argentina y Chile los partidos políticos no participan de ninguna forma en la composición de sus instituciones electorales. Mientras en Argentina predomina el Poder Judicial en la designación de sus Organos Electorales, en Chile hay una preminencia del Organo Ejecutivo de conformidad con el artículo 91 de la Ley Orgánica Constitucional 18,556. En los países del cono sur al igual que en los países andinos, no se ha considerado como cuarto poder del Estado a su máximo organismo electoral. Una nota característica es que el presupuesto de estos organismos todos son presentados por intermedio del Organo Ejecutivo al Organo Legislativo que es el encargado de aprobarlo.

## 5. Brasil

Como quiera que a Brasil no podíamos agruparlo dentro de los países Centroamericanos y del Caribe porque geográficamente no pertenece a esta zona, asimismo, tampoco lo podíamos ubicar entre los países andinos ni entre los del cono sur. Por ello lo hemos dejado aparte en este ligero estudio sobre su Administración Electoral.

En Brasil se le da el nombre de Organo de la Justicia Electoral a la entidad encargada de la Administración Electoral en ese país. El Organo de la Justicia Electoral está integrado por el Tribunal Superior Electoral que tiene jurisdicción en todo el país, por los tribunales regionales, las juntas electorales y los jueces electorales. En Brasil, hay un predominio del poder judicial en la designación de los miembros del Tribunal Supremo Electoral ya que todos sus integrantes pertenecen al Supremo Electoral Federal o a los Tribunales de Justicia Estatales. El Tribunal Supremo Electoral está integrado por siete miembros. De estos, solamente dos son nombrados por el Organo Ejecutivo y los otros cinco provienen del Organo Judicial. De conformidad con los artículos 12 hasta el 18 del Código Electoral del Brasil el Tribunal Superior Electoral está integrado por tres jueces del Supremo Federal Tribunal, dos jueces elegidos dentro de los miembros del Tribunal Federal de Recursos y dos abogados que elige el Presidente de la República de una lista de seis que le presenta el Supremo Tribunal Federal, pero su Presidente debe ser uno de los tres jueces designados directamente por el Supremo Tribunal Federal. En Brasil, al igual que en Argentina y Chile la participación de los partido políticos en la integración de las instituciones electorales es nula. En Brasil se exige que todos los

miembros de los Organos Electorales sean apolíticos y el presupuesto del Organo Electoral es presentado al Poder Ejecutivo por el Ministerio de Hacienda para la correspondiente aprobación. En Brasil no se considera un cuarto poder al Tribunal Superior Electoral. Como hemos visto en dos países iberoamericanos (Costa Rica y Nicaragua) y un país iberoamericano intentó sin éxito seguir este ejemplo: Panamá.<sup>318</sup>

#### E. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN PANAMA

La administración electoral en la República de Panamá está a cargo de un organismo denominado Tribunal Electoral que tiene autonomía financiera y jurídica, además de jurisdicción especial en materia electoral. En esta jurisdicción especial, actúa como organismo independiente pero coadyuvante del Tribunal Electoral, una Fiscalía Electoral encargada de instruir las investigaciones sobre los delitos electorales que juzgará el Tribunal Electoral. Tal organismo es novedoso en el derecho constitucional y electoral iberoamericano. Ambas instituciones estudiaremos como integrantes de la administración electoral de Panamá.

---

<sup>318</sup> Nos referimos a las fracasadas reformas de 1994, específicamente a las reformas sobre el Tribunal Electoral y el sistema electoral.

## 1. El Tribunal Electoral de Panamá

El Capítulo III de la Constitución Política de Panamá de 1946 tenía un solo artículo.<sup>319</sup> Este artículo

---

<sup>319</sup> El artículo 105 de la CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA de 1946, decía: "Artículo 105: Al objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un Tribunal Electoral independiente de los Organos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados de reconocida honorabilidad, los cuales serán elegidos para un período de doce años, así: uno por la Asamblea Nacional, uno por el Organo Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia, todos fuera del seno de dichas entidades. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes. El Tribunal contará con los empleados subalternos que determine la Ley. Dichos Magistrados son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus funciones y les comprenden las disposiciones de los artículos 168, 170, 171, 172, 173 y 174, con las sanciones que determine la Ley.

Además de las que le confiere la Ley, el Tribunal Electoral tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los artículos 2º, 3º y 8º.:

1. Reglamentar la Ley Electoral ajustándose a su letra y su espíritu, interpretarla y aplicarla; y conocer de las controversias que origine su aplicación.
2. Perseguir y sancionar las faltas y delitos contra la libertad y la pureza del sufragio.
3. Redactar proyectos sobre la Ley Electoral y sus reformas y remitirlos a la consideración de la Asamblea Nacional.
4. Formar el censo electoral con la colaboración de los funcionarios de la estadística nacional.
5. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y la cedulação y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.
6. Incoar los expedientes de las solicitudes de naturalización que le enviará el Ejecutivo y remitirlos a éste, con el correspondiente dictamen, para su decisión.
7. Expedir instrucciones para la celebración de elecciones populares y resolver las consultas y quejas que sobre la materia se le dirijan.

estableció por primera vez, por lo menos de manera más categórica, la Jurisdicción especial de un organismo denominado Tribunal Electoral, el cual se creó como entidad independiente de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial y con privativa competencia para

---

8. Informar a los tribunales de justicia y ministerio público de los delitos que se cometan con motivo de las elecciones y que fuesen de la competencia de aquéllos.

9. Nombrar los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio.

Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo, y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

Habrá una Junta Nacional de Escrutinio que hará o revisará la cuenta de votos y declarará la elección de los funcionarios de elección popular, según disponga la Ley. Esta Junta será nombrada por el Tribunal Electoral escogiendo un vocal y dos suplentes de cada terna presentada por los partidos nacionales legalmente constituidos y designando un vocal presidente, con derecho a voto sólo en caso de empate. Habrá las corporaciones electorales inferiores y los empleados subalternos que disponga la Ley.

Las agrupaciones políticas legalizadas tendrán también en las corporaciones escrutadoras representantes con derecho a fiscalización y voz.

La Ley establecerá entre los requisitos para la formación, reconocimiento jurídico y subsistencia de los partidos políticos, el número de afiliados y el de votos válidos que deben reunir. No podrá subsistir ningún partido o agrupación política que obtuviese en una elección un total de votos inferior al de los adherentes exigidos para su reconocimiento.

Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la jurisdicción electoral, prestando a éstos la obediencia, cooperación y ayuda que requieran para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en el cumplimiento de tal obligación apareja la pérdida del empleo y la inhabilitación por uno a ocho años para el ejercicio de puestos públicos, aparte de otras sanciones que la Ley imponga.

interpretar y aplicar la Ley Electoral y para dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral. Si bien ya la Constitución de 1941, en los artículos 68 y 69, había creado un Jurado Nacional de Elecciones y le había otorgado jurisdicción propia, opinamos que la Constitución de 1946 estableció por primera vez, de manera más categórica, expresa y específica, la institución que denominó Tribunal Electoral. Se determinó que estaría integrado por tres Magistrados elegidos, por cada uno de los tres Órganos del Estado, por el término de doce (12) años. De igual forma, la propia Constitución de 1946 enumeró, por primera vez, las atribuciones privativas que ejercería el Tribunal Electoral en materia electoral.

Como ya dijéramos en páginas anteriores, la Constitución de 1941 - segunda en la historia Republicana del país - ya creaba un organismo autónomo, independiente y con jurisdicción propia el cual se denominaba "Jurado Nacional de Elecciones."

La Constitución de 1946 - Tercera del Estado Panameño - fue más categórica y en el precitado artículo 105 creaba el Tribunal Electoral "independiente a los Organos Ejecutivo y Judicial y con privativa competencia para interpretar y aplicar la Ley Electoral y para

dirigir, vigilar y fiscalizar todas las fases del proceso electoral." Este artículo señaló como objeto básico de esta creación la necesidad de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio, además de determinar que el organismo estaría conformado por tres (3) Magistrados de reconocida honorabilidad y señalaba expresamente las atribuciones de esta corporación.

La Constitución Política de Panamá de 1972, mantuvo como herencia los aspectos de la Constitución anterior, pero sin duda alguna pero mejoró lo relacionado con el Tribunal Electoral. Actualmente se le reconoce expresamente personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Uno de los principios más importantes es que se le reconoce como un "Tribunal Autónomo".<sup>320</sup>

---

<sup>320</sup> El ~~artículo 136~~ de la CONSTITUCION DE PANAMA de 1972 dice: "Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un Tribunal autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. El Tribunal tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados para un período de diez años, así: uno por el Organo Legislativo, otro por el Organo Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes, quienes no podrán ser funcionarios del

El Capítulo Tercero denominado "Del Tribunal Electoral dentro del Título IV de Los Derechos Políticos", contiene dos artículos, el 136 señala la organización del Tribunal Electoral y el 137 enumera las atribuciones de esa corporación.<sup>321</sup>

En Panamá el Tribunal Electoral tiene autonomía orgánica y financiera y se le faculta para interpretar, aplicar y desarrollar privativamente la Ley Electoral (art. 136 de la Constitución Política). Sus decisiones

---

Tribunal Electoral. Los Magistrados del Tribunal Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 con las sanciones que determine la Ley."

<sup>321</sup> El ~~artículo 137~~ de la CONSTITUCION VIGENTE dice: "El Tribunal Electoral tendrá además de las que le confiera la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los Numerales 5 y 7: 1) Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones. 2) Expedir la cédula de identidad personal. 3) Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación. 4) Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley. 5) Levantar el Censo Electoral. 6) Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurriesen. 7) Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización. 8) Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia. Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad."



únicamente son recurribles ante el propio organismo mediante el recurso de reconsideración; y su fallos, una vez proferidos son definitivos y irrevocables y obligatorios. En materia de constitucionalidad sus decisiones solamente pueden recurrirse mediante la acción de inconstitucionalidad. (Parte final del art. 137 de la Constitución de 1972). Esto invalida las acciones de amparo de garantías constitucionales o las advertencias de inconstitucionalidad.

**a. Aspectos Sobresalientes de su Ley Orgánica**

En desarrollo de los antes citados artículos de la Constitución de 1972, se promulgó la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978 Orgánica del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral.<sup>322</sup> Esta Ley contiene cuatro capítulos, divididos en 26 artículos.

El Capítulo I tiene las Disposiciones Generales del Tribunal Electoral en cuanto a su composición e integración y estructuración. El Capítulo II se refiere a los Magistrados, sus funciones y las funciones del Presidente de este organismo. El Capítulo III trata lo relacionado con la Sala de Acuerdos que es la reunión de

---

<sup>322</sup> Ver GACETA OFICIAL No. 18,516 de 14 de febrero de 1978 Organo Oficial del Estado Panameño.

los tres Magistrados, en la cual se decidirá, por mayoría, los asuntos de su competencia. El Capítulo IV desarrolla lo referente a la Fiscalía Electoral como una agencia independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral pero con mando y jurisdicción en toda la República.

**b. La Autonomía y Facultad Jurisdiccional**

Como ya hemos dicho, la Autonomía del Tribunal Electoral la establece la Constitución Política de 1972 en el artículo 136. De conformidad con la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978 <sup>323</sup> el Tribunal Electoral es un organismo autónomo que interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral. Asimismo, se establece que este órgano vigilará y fiscalizará las fases del proceso electoral y tendrá mando y jurisdicción en toda la República. Al Tribunal Electoral le están subordinados todos los funcionarios y organismos electorales excepto la Fiscalía Electoral que la propia Ley crea como organismo coadyuvante con el Tribunal Electoral, pero, independiente de éste.<sup>324</sup>

---

<sup>323</sup> Ver artículo 1 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978. GACETA OFICIAL de la República de Panamá No. 18,516 de 14 de febrero de 1978.

<sup>324</sup> El artículo 13 de la precitada Ley dice que son dependencias del Tribunal Electoral: 1. La Secretaría General. 2. Dirección General del Registro Civil. 3. Dirección General

La autonomía en términos financieros ha sido objeto de controversias en Panamá. En las fracasadas reformas constitucionales de 1992 se intentó eliminar el control previo que por mandato constitucional ejerce la Contraloría General de la República y que de una u otra forma ha insidido sobre el manejo financiero del Tribunal Electoral y la autonomía que sus Magistrados reclaman, al tenor de lo establecido en la Constitución Política. Con relación a la Contraloría General el artículo 276 de la Constitución Política de Panamá de 1972 establece en el ordinal II que son funciones de la Contraloría General de la República "Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último". (el subrayado es nuestro). En las referidas reformas de 1972 se propuso, en otras cosas, modificar el artículo antes citado eliminando el control previo pero manteniendo el control posterior selectivo "conforme a los procedimientos, sistemas y

---

de Cedulación. 4. Dirección de Organización Electoral. 5. Direcciones Provinciales del Registro Civil y de Cedulación. 6. Dirección de Asesoría Legal. 7. Dirección de Administración y Finanzas.

principios que establezca la Ley".<sup>325</sup> Este aspecto de la reforma constitucional no pocos juristas panameños en su momento lo consideraron desacertado e inoportuno y hubo hasta quienes lo llamaron "disparate".<sup>326</sup> Curioso resultaba que al eliminar el control previo se proponía que el control posterior y selectivo se establecería conforme "a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley". Esto nos indicaba que la intención de los reformadores era que la Ley determinaría en que forma se ejercería el único medio de control de las finanzas del Estado que le quedaba al Estado, tal cual era el control posterior. A muchos panameños nos preocupaba que reforma propuesta dejaba en manos del Organo Legislativo el establecimiento de los procedimientos, de los sistemas y de los principios como se ejercería el control posterior. El Organo Legislativo panameño - en especial el del período 1989-1994 - dio muy pocas muestras de madurez y seriedad. Quedaba en manos de la mayoría parlamentaria la forma como se ejercería el control posterior de los actos de manejo de las cuentas del Estado. Si bien es cierto que en dichas reformas se

---

<sup>325</sup> Textualmente la propuesta de reforma decía: "El control se ejercerá en forma posterior y selectiva".

<sup>326</sup> Calificativo que le dio el abogado Juan Materno Vásquez a esta reforma en conferencia dictada para el frente de abogados independientes (FRAI) en la ciudad de David, Provincia de Chiriquí, República de Panamá, el viernes 10 de julio de 1992.

proponía en el artículo 309 de disposiciones transitorias, en el ordinal 4 que la reforma donde se eliminaba el control previo y se dejaba un control posterior selectivo y dominado por el parlamento, no es menos cierto que la explicación adecuada parece haberla dado el entonces Contralor General de la República Rubén Darío Carles cuando en una entrevista sostuvo:

"Es inconcebible para el pueblo panameño que los parlamentarios, impulsados por el Partido Demócrata Cristiano hayan eliminado el control previo que evita el abuso y manejo irresponsable de los fondos públicos.

Esta reforma que suprime los controles previos y necesarios, aunados al erróneo concepto que el presupuesto de gastos es un mandato, conducirá a excesos en el manejo de los gastos públicos. La falta de supervisión y control público producirán un inevitable colapso en las finanzas públicas al no existir la forma de controlar los gastos innecesarios, excesivos o ausentes de justificación. Si hasta la fecha en Panamá, aun con la existencia de los mecanismos que establece la Constitución que se quiere reformar, confrontamos el problema de irregularidades, esto implicará inevitablemente, consagrar como práctica el manejo irresponsable e irregular de los fondos públicos".<sup>327</sup>

Por su parte el entonces Magistrado de la Dirección de

---

<sup>327</sup> Opinión dada por el prof. Rubén Darío Carles al diario "La Estrella de Panamá" el jueves 25 de junio de 1992 bajo el título "En fines partidarios y personales se inspiraron reformas constitucionales".

Responsabilidad Patrimonial Eusebio Marchosky comentó sobre el control previo lo siguiente:

"Las reformas constitucionales propuestas no sólo le quitan a la Contraloría General de la República el ejercicio del control previo respecto del manejo de bienes y fondos públicos, sino que ese control se elimina del todo de la Constitución, toda vez que su ejercicio no se le asigna a entidad gubernamental alguna, de carácter independiente, dentro del texto constitucional, tal como quedaría éste, de ser aprobadas las reformas."<sup>328</sup>

El Magistrado Marchosky también se refirió al control posterior cuando, entre otras cosas, expresó estos interesantes comentarios:

"En el ejercicio del control posterior, por ejemplo, cuando un funcionario de manejo rinde cuentas de modo adecuado -es decir, acredita la propiedad de sus actos de manejo-, la Contraloría debe expedirle un finiquito que lo libera para el futuro de toda responsabilidad respecto de esos actos de manejo. De acuerdo con la limitación impuesta, la Contraloría no puede hacer un examen exhaustivo de toda la cuenta. Sobre la base de un examen no exhaustivo -es decir, parcial-, la Contraloría General tendría entonces que otorgar un finiquito definitivo sobre todo el ámbito de la gestión, sin haber sido objeto del examen todos los actos que la constituyeron. Sobre el examen de una parte, se tendrían que derivar conclusiones y consecuencias jurídicas definitivas respecto del todo. La auditoría de fraude -inherente al

---

<sup>328</sup> MARCHOSKY, Eusebio, Comentarios emitidos en debate de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) el martes 13 de octubre de 1992.

control posterior - jamás puede ser selectiva. Los controles selectivos sólo se utilizan a propósito de las auditorías financieras, de las cuales resultan, entre otros, los informes denominados balances de situación y de gestión, en donde razonablemente se refleja, de acuerdo con la jerga utilizada en estos casos "conforme a las prácticas de contabilidad generalmente aceptadas", la situación financiera - en un momento dado - de la empresa de que se trate o el resultado de la gestión administrativa de la misma, durante un período específico."<sup>329</sup>

Como quiera que el pueblo panameño en el referéndum constitucional de 15 de noviembre de 1992 rechazó las reformas propuestas, entre estas la referente a la eliminación del control previo, el Tribunal Electoral en el período de 1992 a 1994 confrontó dificultades con el manejo de los recursos asignados en el Presupuesto General del Estado panameño. Los Magistrados del Tribunal Electoral alegaban que los Auditores de la Contraloría General de la República cometían excesos al ejercer el control previo que les otorgaba la Constitución.<sup>330</sup> Este ejercicio abusivo, según los Magistrados del Tribunal Electoral, impedía la

---

<sup>329</sup> MARCHOSKY, Eusebio, *ibídem*.

<sup>330</sup> Otras entidades del Estado se sumaron a esta queja contra la Contraloría General de la República. Entre estas se destacan los casos del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y quizá el más escandaloso de todos como lo fue el caso del Hospital del Niño que por los excesos en el control previo llegó un momento a no tener alcohol para inyectar a los niños.

utilización no sólo de los fondos asignados sino también la preparación del proceso electoral que se realizó en 1994. Para este fin los Magistrados del Tribunal Electoral apoyados por las principales fracciones parlamentarias lograron que en la Ley 17 de 30 de junio de 1993 - donde se modificó el Código Electoral - se estableciera algunos aspectos para facilitar el manejo financiero del Tribunal Electoral. La reforma legislativa estableció aspectos que atenuaron el rígido control previo por parte de la Contraloría. El artículo 119 estableció en su ordinal 2 que los cheques que el Tribunal Electoral expidiera para la adquisición de los bienes y servicios que requiriera serían firmados únicamente por funcionarios del Tribunal Electoral, hasta por un monto de B/.50,000.00.<sup>331</sup> De igual manera se estableció que los contratos que suscribiera el Tribunal Electoral hasta por el referido monto no requeriría el refrendo previo de la Contraloría General de la República. El ordinal 3 del artículo 119 del Código Electoral - después de la reforma introducida por la Ley 17 de 30 de junio de 1993 - estableció que el control fiscal sobre los gastos e inversiones del Tribunal Electoral se ejercería solamente con posterioridad sin que la Contraloría General de la República pudiera cuestionar la oportunidad ni la conveniencia de estos,

---

<sup>331</sup>

Alrededor de unos cinco millones de pesetas.



sino solamente la disponibilidad de la partida en el presupuesto. La parte final del artículo 119 establecía que cuando se ejerciera el control fiscal previo en los casos no contemplados por la Ley, no se podía cuestionar al Tribunal Electoral sobre la conveniencia de los gastos o inversiones que se pretendían realizar.

La modificación establecida en esta Ley produjo la reacción de la Contraloría General de la República que interpuso una acción de inconstitucionalidad contra estas reformas argumentando que violaban lo establecido en el ordinal 2 del artículo 276 de la Constitución Política sobre el control previo. La Corte Suprema de Justicia no se pronunció sobre la pretensión de la Contraloría General de la República sino hasta el mes de julio de 1994 cuando consideró inconstitucionales las reformas que impedían el control previo de la Contraloría General de la República. Sin embargo, durante el proceso electoral que se celebró el 8 de mayo de 1994 el Tribunal Electoral pudo disponer de su recurso financiero sin el control previo, para los casos previstos por la ley, de la Contraloría General de la República.

En el mes de junio de 1994 el Consejo de Gabinete presentó al Organo Legislativo, tal como hemos dicho en el capítulo anterior, un proyecto de reformas a la

Constitución Política para que fuese aprobado por la Asamblea Legislativa antes de concluir su período antes del 31 de agosto de 1994. Entre estas reformas el Tribunal Electoral de Panamá logró que se introdujera una reforma en el artículo 136 de la Constitución Política que además de garantizarle la personería jurídica, la plena autonomía administrativa y financiera le otorgaba al patrimonio propio el "derecho de administrarlo sin control previo". Tal proyecto de reforma que necesitaba para su plena vigencia la aprobación de dos Asambleas distintas, de la que terminaba su período el 31 de agosto, así como de la que iniciaba el 1 de septiembre de 1994, no obtuvo tan siquiera la aprobación de la primera Asamblea con lo cual el proyecto fracasó.

La autonomía jurídica y financiera del Tribunal Electoral está categóricamente establecida en el artículo 136 de la Constitución Política de Panamá de 1972. Sin embargo, entre esta autonomía del Tribunal Electoral y el ejercicio del control previo de la Contraloría General de la República establecido en el ordinal 2 del artículo 276 de la Constitución, existe una evidente colisión que el Estado panameño ha sido incapaz de dirimir para permitir la buena marcha de la administración pública. Tal situación de colisión y conflicto no solamente se produce con relación al Tribunal Electoral sino también con otras

instituciones del Estado que constantemente se afectan por el excesivo y a veces tan exagerado control previo ejercido por la Contraloría General de la República que como hemos visto tiene la facultad de determinar en que casos se ejercerá tanto el control previo como el posterior. Tal facultad es ejercida a su antojo por la Contraloría General de la República, en el algunos casos con mucha rigidez para determinadas instituciones y en otros con evidente flexibilidad. Por consiguiente, a nuestro juicio, la colisión jurídica de las facultades del Tribunal Electoral y el control previo de la Contraloría General de la República e incluso con relación a otras entidades, se produce por un problema de interpretación jurídica. En Panamá se ha usado el término control como supremacía o dominio, esto es en su acepción como anglicismo. Tal acepción es evidentemente errónea por cuanto el término control debía ser usado como comprobación, inspección o registro, esto es en su origen como galicismo, que a nuestro modo de ver es su uso correcto. Así lo hemos expresado anteriormente cuando hemos sostenido que:

"en el Derecho Constitucional el mismo término control ha sido objeto de estudio y análisis. Para algunos, la ambigüedad se pone de manifiesto con la doble acepción que da el término el diccionario de la Real Academia Española al referirse tanto en la fiscalización como al

dominio.<sup>332</sup> Sin embargo, al referirse a esto, García Morillo sostiene que la Real Academia recoge los dos orígenes de la palabra control, advirtiendo que el uso correcto que en castellano debe dársele es el de comprobar, inspeccionar, revisar, intervenir, esto es en la acepción latina de la palabra.<sup>333</sup>

A nuestro juicio si la Contraloría General de la República de Panamá utilizara el término control en su acepción correcta es decir, como la acepción que proviene del galicismo (verificación, comprobación) y de ninguna manera como anglicismo (dominio, supremacía, coadministración) y se instruyera a todos los Auditores de esta institución sobre el particular, estamos seguros que la colisión o conflicto jurídico surgido con diversas entidades y en especial con la autonomía financiera del Tribunal Electoral, no se daría.

### c. Integración

El Tribunal Electoral está compuesto por tres (3) ciudadanos que reciben el título de Magistrados y que son

---

<sup>332</sup> GARCIA MORILLO, Joaquín, Aproximación a un concepto de control parlamentario. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, No. 10, Madrid, España, marzo de 1986, p. 39.

<sup>333</sup> ANTINORI, Italo, La Moción de Censura Constructiva en España como forma de Responsabilidad Política del Gobierno, ante el Parlamento, Revista LEX, publicada por el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá enero-marzo de 1993, págs. 131 y 132.

elegidos de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Constitución Política de 1972. Dicho artículo señala que para ser Magistrado del Tribunal Electoral se debe contar con los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.<sup>334</sup> Los Magistrados son elegidos por un período de 10 años, uno por el Organo Ejecutivo, otro por el Organo Judicial y otro por el Organo Legislativo. Cada principal tendrá dos suplentes que deben reunir los mismos requisitos que los principales.

El Magistrado que nombra el Organo Judicial es escogido por el pleno de la Corte Suprema de Justicia como máximo Organo Judicial de la República, entre ciudadanos que no formen parte de esta corporación. Igual ocurre con el elegido por la Asamblea Legislativa.

Cada Magistrado tomará posesión ante la entidad que lo nombra. En el ejercicio de sus funciones son independientes y sólo obedecen el mandato de la

---

<sup>334</sup> Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia - máxima corporación del Organo Judicial panameño - el artículo 201 de la Constitución Política dice que se requiere: 1. Ser panameño por nacimiento. 2. Haber cumplido 35 años. 3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos. 4. Ser graduado en Derecho. 5. Haber ejercido por diez años la profesión de abogado, cualquier cargo en el Organo Judicial o el Tribunal Electoral o haber sido profesor de Derecho.

Constitución y de la Ley.<sup>335</sup> No podrán ser detenidos ni arrestados, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente para juzgarlo.<sup>336</sup>

A los Magistrados principales, sólo les es permitido desempeñar el cargo de profesor para la enseñanza universitaria y no pueden participar en política, salvo la emisión del sufragio. No pueden tampoco ejercer la abogacía, el comercio ni cualquier otro cargo retribuido.<sup>337</sup>

El Tribunal Electoral escoge un Presidente, un Vicepresidente y un Vocal, elegidos por mayoría de votos entre los tres Magistrados que lo integran. Es decir, que para ser Presidente se requieren dos de tres votos que bien podría ser el propio y uno más.

Como quiera que son tres Magistrados para tres posiciones directivas, esto quiere decir que cada Magistrado tiene asegurada una de las tres posiciones directivas. El período directivo para el cual se eligen es de dos (2) años y pueden ser reelegidos para períodos

---

<sup>335</sup> Ver artículo 6 de la Ley N°4 de 10 de febrero de 1978 GACETA OFICIAL N°18516 de 14 de febrero de 1978.

<sup>336</sup> Ver artículo 7 de la Ley N°4 de 10 de febrero de 1978.

<sup>337</sup> Ver artículo 5 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.

subsiguientes.

Las faltas temporales del Presidente son suplidas por el Vicepresidente y la de éste por el vocal.<sup>338</sup>

#### d. Atribuciones

La Ley es clara en cuanto a las atribuciones y funciones del Tribunal Electoral. El artículo 10 de la Ley 4 de febrero de 1978 las enumera así:

**"ARTICULO 10:** Son atribuciones del Tribunal Electoral, además de las que le señala la Constitución de la República:

1. Reglamentar la Ley Electoral ajustándose a su letra y espíritu, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación.
2. Convocar a elecciones populares generales y parciales.
3. Expedir su reglamento interno y el de sus dependencias.
4. Dictar las disposiciones necesarias para la formación del Censo y Registro Electoral permanente y tendrá facultad para aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos y a los particulares que falten al cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias relativas a la formación y mantenimiento de

---

<sup>338</sup> Ver artículos 8 y 9 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.

dicho Censo y Registro Electoral.

5. Hacer conocer a los ciudadanos la obligación que tienen de inscribirse en el Registro Electoral, instruirlos e indicarles la Mesa de Votación que les correspondiere de acuerdo con su residencia habitual.
6. Decretar las medidas necesarias para impedir el paso de los electores de un corregimiento a otro, así como cualquier movimiento individual o de grupo que tienda a perturbar el orden público, alterar la normalidad de la votación o coartar la libertad del sufragio en los días de elecciones.
7. Dictar los decretos reglamentarios necesarios para la mejor eficacia de esta Ley y resolver las consultas que le hagan para el mismo efecto.
8. Diseñar, publicar y distribuir los modelos de cédula y solicitudes de cédula, libros de inscripción, certificados, censos, actas, registro de electores, listas de sufragantes, proclamaciones y los demás formularios que fuesen necesarios.
9. Señalar los sitios donde estarán ubicadas las mesas de votación y demás efectos electorales.
10. Organizar, señalar funciones y fiscalizar las corporaciones electorales y nombrar los miembros de las mismas.
11. Nombrar a los directores, subdirectores y personal subalterno de todas las dependencias del Tribunal.
12. Crear las direcciones, departamentos y cargos que estimen necesarios para el ejercicio de las funciones del Tribunal de acuerdo con el Presupuesto de Rentas y Gastos de la



**Nación.**

13. Requerir el concurso de las autoridades, las cuales deberán prestarle toda la cooperación necesaria para el mejor cumplimiento de su cometido."

Como puede apreciarse son muy amplias las atribuciones y facultades que tiene el Organismo para participar en toda la organización y desarrollo del proceso electoral, con absoluta independencia y autonomía.

En el numeral 4 del artículo antes citado podemos observar que la Ley otorga facultad para imponer penas a supuestos infractores de la Ley o de los Reglamentos.

Esta facultad jurisdiccional de aplicación de derecho penal electoral está más clara y categórica en el Código Electoral, el que veremos más adelante.

En el numeral 6 del precitado artículo cuando "el paso de electores de un Corregimiento a otro", nos hace recordar que para la fecha de promulgación de esta Ley - año 1978 - la base electoral de Panamá eran los Corregimientos, por medio de la desaparecida Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, a la que nos hemos referido en el capítulo anterior.

### e. Los Magistrados y sus Funciones

La Ley señala explícitamente las funciones de los tres (3) Magistrados del Tribunal Electoral. Dentro de éstas están la de sustanciar y despachar los negocios que les hayan repartidos, concurrir a las reuniones, participar en las comisiones, firmar junto con el Presidente del Tribunal Electoral los decretos, decisiones, actas, resoluciones y todas las actuaciones aprobadas en la Sala de Acuerdo.<sup>339</sup>

Otra de las facultades que tiene cada Magistrado de manera individual es la de sancionar con multa hasta de veinticinco dólares o de arresto hasta por tres (3) días a los que les desobedezcan en el ejercicio de sus funciones o falten el debido respeto. Pero el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral puede sancionar con amonestación, multas hasta de cincuenta dólares (\$50.00) o con arresto hasta por cinco (5) días por las mismas causas por la que pueden sancionar los Magistrados. Las apelaciones que se hacen por multas o arrestos impuestos individualmente por un Magistrado, serán decididas por los dos Magistrados restantes.

---

<sup>339</sup> Ver el artículo 14 de la Ley N°4 de 10 de febrero de 1978.

El Magistrado Presidente del Tribunal Electoral tiene funciones específicas en la Ley.<sup>340</sup> Además de ejercer la representación legal del Tribunal Electoral debe presidir las audiencias y dirigir los debates, convocar al Tribunal para la celebración de acuerdos a solicitud de algún Magistrado, presidir el reparto de los negocios que entren al Tribunal Electoral y presentar a la Sala de Acuerdos las solicitudes de nombramientos, vacaciones y licencias de los servidores públicos, así como las renunciaciones y destituciones.

#### f. De la Sala de Acuerdos

La Sala de Acuerdos es la reunión de los tres (3) Magistrados del Tribunal Electoral con el propósito de tomar las decisiones que estimen convenientes sobre los asuntos que le someten a su consideración, por medio de la mayoría de votos.

La Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral ejercerá sus funciones reglamentarias, administrativas y jurisdiccionales por medio de acuerdos, decretos o resoluciones que llevarán la firma de los tres (3) Magistrados con la indicación del cargo directivo que

---

<sup>340</sup> Ver el artículo 15 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.

ocupan. Cuando un Magistrado no esté de acuerdo con el fallo o disposición adoptada por los otros dos Magistrados puede hacer su salvamento de voto, el cual deberá anexarse al documento que lo motivó. De las deliberaciones de la Sala de Acuerdos, se dejará constancia escrita mediante Actas que serán firmadas por los tres (3) Magistrados y refrendadas por el Secretario General del Tribunal Electoral.

A las deliberaciones en la Sala de Acuerdos podrán asistir, además de los Magistrados, el Secretario General, funcionarios y demás personas según lo estimen conveniente los Magistrados para la ilustración o asesoramiento del Tribunal.

## **2. La Fiscalía Electoral de Panamá**

La Fiscalía Electoral de Panamá es una entidad que funciona dentro de la jurisdicción especial electoral. Actúa como una agencia independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, con mando y jurisdicción en toda la República, cuyo titular se le denomina Fiscal Electoral.

Para ser Fiscal Electoral o Suplente se requiere ser abogado y le son aplicables las mismas prohibiciones y facultades señaladas para con los Magistrados en los

artículos 4, 5, 6, y 7 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978.<sup>341</sup>

El Fiscal Electoral será nombrado cada siete (7) años, de un período que se inició el 1 de enero de 1978. Tanto el Fiscal Electoral como su suplente son nombrados por el Organo Ejecutivo.

Dentro de las facultades que dispone el Fiscal Electoral se destaca la de poder comisionar a Agentes del Ministerio Público (Personeros, Fiscales) de toda la República para la práctica de diligencias relacionadas con la comisión de delitos y faltas electorales. Sin embargo, el artículo 26 de la Ley No. 4 de 10 de febrero de 1978 enumera las atribuciones del Fiscal Electoral de la siguiente forma:

---

<sup>341</sup> Estos artículos dicen: "Artículo 4: No podrá ser elegido Magistrado del Tribunal Electoral o Suplente del mismo organismo, ninguna persona que haya sido condenada por delitos contra la cosa pública o contra la libertad y pureza del sufragio." "Artículo 5: Los Magistrados principales no podrán desempeñar otro cargo, excepto el de profesor para la enseñanza en establecimiento de educación universitaria. Tampoco podrán participar en la política, salvo en la emisión del voto, ni ejercer la abogacía, el comercio o cualquier otro cargo retribuido." "Artículo 6: En el ejercicio de sus funciones los Magistrados son independientes y sólo obedecerán al mandato de la Constitución y de la Ley." "Artículo 7: Los Magistrados y sus suplentes no serán depuestos ni suspendidos en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley. De igual modo, no podrán ser detenidos ni arrestados, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente para juzgarlos."

**"Artículo 26: Son atribuciones del Fiscal Electoral:**

1. Representar los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral en materia electoral y emitir concepto en cualquier reclamación o recurso que se tramite ante dicha Corporación.
2. Perseguir los delitos y faltas electorales mediante el ejercicio de las acciones derivadas de los mismos ante el Tribunal Electoral y sus dependencias. En consecuencia, el Fiscal Electoral realizará todas las diligencias de instrucción necesarias para investigar los hechos punibles y la responsabilidad de sus autores con iguales facultades que las inherentes a los Agentes del Ministerio Público. Terminado el sumario, el Fiscal Electoral lo remitiría con su vista al Tribunal Electoral."

Es evidente que el Fiscal Electoral como Agente de Instrucción dentro de la jurisdicción especial electoral, dispone de amplias facultades para actuar en la persecución de los individuos que falten o violen las normas jurídicas electorales de la República.

**F. DEL ADVENIMIENTO DEL CODIGO ELECTORAL**

Como ya lo dijéramos en páginas anteriores, el derrocamiento del Presidente Aristides Royo Sánchez por los militares que lo habían llevado al poder el 30 de julio de

1982, produjo una ola de importantes cambios en el país.<sup>342</sup> El General Rubén Darío Paredes, convertido desde ese momento y hasta su jubilación el 12 de agosto de 1983, en el verdadero poder exigió una reestructuración en el Tribunal Electoral Panameño.

Como consecuencia, se produjo el cambio de los tres (3) Magistrados del Tribunal Electoral y se le dio impulso a los estudios para la adopción del Código Electoral de Panamá. Después de consultar con los partidos políticos, el Tribunal Electoral, - previa autorización del Consejo de Gabinete - presentó al entonces Consejo Nacional de Legislación <sup>343</sup> el proyecto de Código Electoral.

Casi cuatro (4) meses después del Acto Constitucional de 1983 que produjo las Reformas Constitucionales aprobadas mediante referéndum nacional, se aprobó el Código Electoral de

---

<sup>342</sup> PEDRESCHI, Carlos Bolívar. De la Crisis Nacional...

op. cit. p.705 dice que "el 30 de julio de 1982 un extraño acontecimiento tanto político como médico, ocurre en el país: El Presidente de la República abandona el cargo, víctima de una súbita laringitis política." (Se refería a la enfermedad que alegó el derrocado Presidente Royo como motivo para renunciar al cargo).

<sup>343</sup> Todavía para esa fecha estaba en funciones el desaparecido Consejo Nacional de Legislación, el que funcionó hasta el 16 de noviembre de 1984, ver artículo 496 del Código Electoral. Se advierte que de conformidad con los entonces vigentes artículos 147 y 150 de la Constitución Política de Panamá (previo a las Reformas de 1983) el Tribunal Electoral, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete, tenía iniciativa legislativa en materia electoral.

Panamá, por medio de la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983.<sup>344</sup>

A su vez, el Tribunal Electoral promulgó el Decreto No. 8 de 5 de enero de 1984 por el cual se reglamentó el Código Electoral en lo relativo al proceso electoral y a las corporaciones electorales.<sup>345</sup>

Bajo el amparo de este Código Electoral y el antes citado Decreto, se celebraron elecciones generales en Panamá en mayo de 1984. En ellas se eligieron un Presidente y dos Vicepresidentes de la República, sesenta y siete (67) Legisladores, quinientos diez (510) Representantes de Corregimientos, diecinueve (19) Concejales y sesenta y siete (67) Alcaldes.<sup>346</sup>

Este Código se mantuvo inalterable hasta el 14 de febrero de 1984, fecha en que, por medio de la Ley No. 4 de esa misma

---

<sup>344</sup> GACETA OFICIAL Organo Oficial del Estado Panameño No. 19,875 de 12 de agosto de 1983.

<sup>345</sup> Boletín del Tribunal Electoral de Panamá. Edición Oficial N°186 de 5 de enero de 1984.

<sup>346</sup> Se elegían 19 Concejales en los siguientes Distritos: Changuinola (2); Aguadulce (1); Barú (2); Boquete (2); Chitré (2); Santa María (2); Pedasí (1); Chimán (2); Taboga (2); Atalaya (2) y Río de Jesús (1). Ver artículo 234 de la Constitución Política que establece que en los Distritos donde haya menos de cinco Corregimientos, deberá hacerse votaciones para elegir Concejales de manera que el Consejo Municipal de ese Distrito tenga, por lo menos, cinco miembros.



fecha, se le efectuaron modificaciones parciales y sin mayor importancia. Sin embargo, por medio de la Ley No. 9 de 21 de septiembre de 1988 se subrogaron, adicionaron y derogaron algunos artículos del Código Electoral y se establecieron otras disposiciones. Esto sí constituyó una reforma de importancia que produjo protestas en el país, sobre todo de sectores de la entonces oposición liderizada por el expresidente Arnulfo Arias política que cuestionaron la imparcialidad de éstas y denunciaron que las reformas se hacían con el propósito de favorecer a los sectores gubernamentales. El informe de la minoría parlamentaria de oposición se presentó ante la Asamblea Legislativa panameña, pero que no se les permitió leerlo ante el pleno, hacía fuertes denuncias contra el Proyecto de Reformas Electorales. En una parte de este informe se decía:

"Las enmiendas propuestas son el resultado del entendimiento de los partidos políticos que respaldan al presente régimen y aprobadas por el Consejo de Gabinete dominado por el oficialista Partido Revolucionario Democrático; por lo que, no responden ni pueden tener el consenso de la inmensa mayoría de los panameños, sino que tienen objetivos que el pueblo las señala como malévolas, para facilitar la manipulación de las elecciones de 1989 y que se pueda prestar para imponer una candidatura castrense, obviamente repudiada por el pueblo, que anhela el retorno a un gobierno civil elegido en elecciones libres y honestas, tanto en la emisión de los votos, como en el escrutinio de los mismos."<sup>347</sup>

---

<sup>347</sup> Informe de minoría, presentado por los grupos parlamentarios de los Partidos Demócrata Cristiano y Molirena al 22 de agosto de 1988 sobre el Proyecto de Ley de Reformas

Por otro lado, el Movimiento de Abogados Gremialistas (M.A.G.) presentó observaciones al Proyecto de Reformas ante la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa Panameña. En una de sus partes medulares decía:

**"Una Ley Electoral, por bien formulada que sea, no basta, ni mucho menos, para que se efectúen auténticas decisiones populares. La propia discusión de dicha Ley resulta un contrasentido si se da, como está ocurriendo, en un régimen de represión, de persecución y de abierta represión de los más vitales derechos humanos."**<sup>348</sup>

Es interesante señalar que este movimiento de letrados panameños en sus observaciones al Proyecto de Reformas al Código Electoral concluían advirtiéndolo que:

**"Es necesario, en consecuencia, que la Fuerza Pública no interfiera en el proyecto político que se avecina, a fin de que las corporaciones electorales puedan actuar legal y legítimamente. Pues, este es uno de los requisitos esenciales para que el país pueda salir de la crisis integral que hoy lo agobia."**<sup>349</sup>

---

#### Electtorales.

<sup>348</sup> Observaciones presentadas por el Movimiento de Abogados Gremialistas (M.A.G.) de la República de Panamá, al Proyecto de Reformas al Código Electoral que se presentó el 8 de agosto de 1988.

<sup>349</sup> Documento del Movimiento de Abogados Gremialistas de Panamá. Op. Cit.

Sin embargo, a pesar de la masiva oposición a estas reformas, las mismas se convirtieron en Ley de la República. Como dijéramos anteriormente, por medio de la Ley No. 9 de 21 de septiembre de 1988.<sup>350</sup>

#### **G. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO**

##### **1. En Cuanto a los Electores**

Para el Derecho Electoral Panameño son electores los ciudadanos en ejercicio que tenga cédula de identidad personal y están inscritos en el Registro Electoral. Como hemos visto anteriormente según el artículo 129 de la Constitución Política de Panamá, el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos, por lo que el concepto de sufragio como derecho/deber es el que se sigue en Panamá.

Según el artículo 8 del Código Electoral de Panamá, para ejercer el derecho a votar se requiere:

- a. Ser ciudadano panameño.
- b. Aparecer en el Padrón Electoral Final de la mesa respectiva.
- c. Presentar la cédula de identidad personal.

---

<sup>350</sup> GACETA OFICIAL, Organo Oficial del Estado Panameño, No. 21,153 de 10 de octubre de 1988.

- d. Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.<sup>351</sup>

En el Derecho Electoral Panameño no pueden ejercer sufragio:

- a. Quienes mediante sentencia ejecutoriada o por lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución tengan suspendidos los derechos ciudadanos.<sup>352</sup>
- b. Los que estén sujetos a interdicción judicial.

Es importante señalar que el Derecho Electoral Panameño ha establecido que el Tribunal Electoral debe emitir un Padrón electoral preliminar y un Padrón electoral final que es donde aparecen los electores definitivos correspondientes a la mesa, lugar y ubicación en donde deberá ejercer su derecho al sufragio el

---

<sup>351</sup> Ver artículo 10 de la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983, reformada por las Leyes No. 4 de 4 de febrero de 1984 y No. 9 de 21 de septiembre de 1988. GACETA OFICIAL DE PANAMA No. 21,153 de 10 de octubre de 1988.

<sup>352</sup> El artículo 127 de la Constitución establece que "El ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende: 1) Por la causa expresada en el artículo 13 de la Constitución; 2) Por pena conforme a Ley. A su vez el artículo 13 de la Constitución señala que "la nacionalidad panameña o de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía. La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas. La renuncia expresa de la nacionalidad se produce cuando la persona manifiesta por escrito al Ejecutivo su voluntad de abandonarla; y la tácita, cuando se adquiere otra nacionalidad o cuando se entra al servicio de un Estado enemigo."

respectivo ciudadano.

Por otra parte, la cédula de identidad personal en Panamá, que es el equivalente a lo que en España se denomina Documento Nacional de Identidad (DNI).<sup>353</sup> Es el documento que permite al ciudadano identificarse y ser titular de los derechos derivados de la ciudadanía.

En Panamá, el número de cédula del ciudadano es igual al de los pasaportes, al de los registros de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Todos los ciudadanos electores y que aparezcan en el Padrón electoral final, deberán votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidentes de la República, para Legisladores, para Representantes de

---

<sup>353</sup> La entonces Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de Panamá, Yolanda Pulice de Rodríguez en el Diario Panameño, La República publicado en Panamá el 12 de noviembre de 1989 p.12 B sobre la cédula sostuvo: "Es uno de los puntales comprobatorios de la persona humana, es importante insistir en el cuidado que se ha puesto en el proceso de comprobación y expedición de la misma, desde luego que es sobre ese documento en el que descansa la fe pública, no solamente en las actividades diarias personales, comerciales, académicas y de toda índole que habrán de desarrollar las personas en su diario bregar, sino que además constituye la garantía de que su presencia en las actas electorales no presentarán duda ni permitirá el riesgo de la duplicidad en la concurrencia del ciudadano y sus actas, pues es la cédula la que define la ubicación exacta de cada votante, con determinación previa de la Provincia, Distrito, Corregimiento y mesa en la cual tendrá que emitir su voto."

Corregimientos, para Alcaldes y para Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá cerciorarse oportunamente de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que conforme este le corresponda, de conformidad con su residencia.

Los ciudadanos panameños residentes en otro país podrán solicitar su inclusión o que se les mantenga en el Registro Electoral, en el lugar de su última residencia. El día de las elecciones, si están en el país, podrán votar en la mesa respectiva.

En el Derecho Electoral panameño se entiende por residencia la vivienda en que se habita con carácter permanente, ubicada en la comunidad donde el ciudadano mantiene sus relaciones políticas, familiares y sociales.

El tema de la residencia ha sido ampliamente debatido en Panamá. El requisito de la residencia es exigido actualmente para las postulaciones a los cargos de Legislador y de Representantes de Corregimientos. Pero, sobre el tema de la residencia profundizaremos más adelante.

Para ser Representante de Corregimiento, el artículo 223, ordinal 4 de la Constitución vigente dice que se

debe ser residente del Corregimiento que representa por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la elección. En cuanto a los Legisladores, se exige que la residencia sea un año anterior a la postulación, siendo en este caso más rígido. En cuanto a los Representantes de Corregimientos se señala que la residencia se cuenta desde su elección, lo que pareciera un poco más flexible.

Sin embargo, en este sentido la Magistrada del Tribunal Electoral de Panamá, Yolanda Pulice de Rodríguez ha dicho que "se han puesto en vigencia requisitos específicos para que la residencia del ciudadano sea tomada como factor esencial, tanto en el sufragio como en el goce del derecho a ser elegido. En toda la República se requiere como factor determinante que se establezcan a cabalidad la residencia de cada ciudadano para el ejercicio de sus derechos".<sup>354</sup>

En Panamá se permite que los miembros de las mesas de votación, los inspectores, los miembros de la Fuerza Pública y Bomberos asignados en los centros de votación si no han votado en la mesa en donde les correspondería votar según el Padrón electoral, puedan votar en una de las mesas de votación en el centro de votación en el cual ejercen sus funciones, al final de la votación. Sus

---

<sup>354</sup>

PULICE DE RODRIGUEZ, Yolanda., op. cit, p.13 B.

nombres, apellidos, cédula y firma serán agregados al Padrón electoral de la mesa respectiva.

Los miembros de las Juntas de Escrutinio pueden votar en una de las mesas del Corregimiento sede de la Junta ante la cual ejercen sus funciones al final de la votación.

Los servidores del Tribunal Electoral, de la Fiscalía Electoral y del Ministerio Público que estén en funciones el día de las elecciones y los delegados electorales sino no han votado en las mesas que les correspondería votar pueden hacerlo también en una de las mesas del centro de votación en que hubieren ejercido sus funciones al final de la votación.<sup>355</sup>

También el artículo 7 del Código Electoral regula este aspecto y señala que los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes en las Juntas de Escrutinio y en las mesas de votación, los funcionarios electorales, los supervisores e inspectores electorales, los servidores del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral que estén de servicio el día de las

---

<sup>355</sup> Artículos 61, 62 y 63 del Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinios para las Elecciones Generales panameñas de 1994 publicado en el Boletín del Tribunal Electoral, edición oficial, No. 776, Panamá, República de Panamá, 13 de marzo de 1994.



elecciones, los funcionarios del Ministerio Público comisionados para la investigación de delitos electorales y los miembros de las Fuerzas de Defensa o del Cuerpo de Bomberos que cuiden las mesas de votación, podrán depositar su voto en la mesa donde ejerzan sus funciones o en una ubicada en el lugar donde se encuentran por razón de su cargo, al final de la votación, siempre que aparezcan inscritos en el Registro Electoral Actualizado Final.

No podrá votar ninguna persona que no aparezca en el Padrón Electoral Final de la mesa, salvo las excepciones expresadas.

El Tribunal Electoral hará las confrontaciones necesarias para determinar si además votaron en la mesa en que originalmente deberían hacerlo conforme al Registro Electoral y, de ser necesario, proceder a la imposición de la sanción penal electoral.

## 2. Censo y Padrón Electoral

En Panamá, todo ciudadano está obligado a empadronarse en el lugar de su residencia en los Censos Electorales que se realizan para la elaboración o actualización del Padrón Electoral, de acuerdo con los

procedimientos o modalidades que para tales efectos establezcan el Tribunal Electoral y la Contraloría General de la República.

**a. Cambio de Residencia**

Para ejercer su derecho a votar en cualquier elección, todo ciudadano inscrito en el Padrón Electoral, deberá declarar oportunamente ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral, bajo la gravedad del juramento, su cambio de residencia de un corregimiento a otro.

El ciudadano que no aparece en el Padrón Electoral, deberá declarar bajo juramento su residencia ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral en un plazo de treinta días hábiles, para su inscripción en dicho Padrón. El ciudadano que obtenga cédula de identidad personal, deberá declarar bajo la gravedad de juramento, su residencia al momento de formular su solicitud de cédula, para los efectos de su inclusión en el Padrón Electoral.

El plazo de treinta días hábiles se empiezan a contar desde la publicación del Padrón Electoral en el Boletín del Tribunal Electoral o desde que desaparezcan

las causas que impidieron al ciudadano empadronarse o inscribirse en dicho Registro.

Al momento de entregar la cédula de identidad personal, el Tribunal Electoral deberá informar al ciudadano la ubicación del centro de votación donde tentativamente le corresponderá votar.

Las instituciones públicas y las empresas y entidades particulares deberán colaborar con el Tribunal Electoral en la actualización de la declaración de residencia de los ciudadanos que están bajo su dependencia o de los que al utilizar sus servicios, deban manifestar su lugar.

**b. Exclusiones en el Padrón Electoral**

Es constante y permanente la actualización del Padrón Electoral. Su depuración es tarea permanente y tiene por objeto actualizar los cambios de residencia y excluir las inscripciones que se refieren a: ciudadanos fallecidos; ciudadanos que hayan perdido la nacionalidad; nacionales mayores de edad que tengan suspendida la ciudadanía o los derechos ciudadanos, o inscripciones repetidas.

Los tribunales y las autoridades competentes tienen la obligación de remitir al Tribunal Electoral una copia autenticada de las sentencias ejecutoriadas en las cuales se declara interdicción judicial, pérdida de la nacionalidad panameña por naturalización o suspensión de los derechos ciudadanos.

El Tribunal Electoral panameño basado en estas sentencias y en los demás supuestos que impliquen suspensión de los derechos ciudadanos, tomará las providencias para que las personas afectadas no sean incluidas en el Registro Electoral. De oficio a petición del Fiscal Electoral o de cualquier ciudadano, se puede cancelar su nombre del Registro Electoral en el cual aparezca.

Los menores de edad que llegan a la mayoría de edad entre la fecha de apertura del proceso electoral y el día anterior a las elecciones, inclusive, podrán solicitar su inclusión en el Padrón Electoral, hasta antes de la apertura del proceso electoral. El Tribunal Electoral tomará las providencias necesarias para que puedan solicitar y recibir sus cédulas antes de los comicios, de conformidad con las normas sobre cedulaación.

El Tribunal Electoral deberá fijar la fecha y forma

de entrega de las respectivas cédulas, las cuales deberán expresar la fecha de vigencia que, conforme a la mayoría de edad, corresponda.

El Tribunal Electoral deberá determinar en cada proceso electoral el período que servirá de base para incluir las nuevas inscripciones o cambios de residencia en el Padrón Electoral Preliminar. Las que se hiciesen oportunamente, con posterioridad a dicho período se tomarán en cuenta para el Padrón Electoral Final, que será utilizado el día de las elecciones.

#### **c. Padrón Electoral Preliminar**

En el sistema electoral panameño existen dos clases de Padrones Electorales uno preliminar denominado Padrón Electoral Preliminar y otro final utilizado el día de elecciones, denominado Padrón Electoral Final.

El Padrón Electoral Preliminar incluye a los ciudadanos empadronados en el último Censo Electoral; a los ciudadanos que con posterioridad al Censo se hubiesen incorporado al Registro Electoral; y a los que efectuaron cambios de residencia oportunamente declarados al Tribunal Electoral.

Seis meses antes de las elecciones y hasta treinta días ordinarios después del cierre del proceso electoral, se suspenderán los trámites de inclusión o cambio de residencia en el Registro Electoral. En todo caso los ciudadanos podrán solicitar su inclusión o cambio de residencia hasta treinta días hábiles después de publicado el Registro Electoral Actualizado Preliminar.

El ciudadano que no hubiese efectuado oportunamente el cambio de residencia o el que lo hiciese durante el período de suspensión antes mencionado, votará en la mesa que según el Padrón Electoral le corresponda por razón de su residencia anterior.

Cuando se trate de procesos electorales parciales, la suspensión del cambio de residencia sólo se aplicará en la respectiva circunscripción y el Tribunal Electoral dispondrá un calendario especial para el cierre de cambios de residencia o inclusión en el Padrón Electoral.

El Tribunal Electoral tiene la obligación de publicar el Padrón Electoral Preliminar en el Boletín del Tribunal Electoral. Igualmente distribuirá ejemplares del mismo a los funcionarios electorales en toda la República, a las autoridades municipales, provinciales y a las juntas comunales, para su debida divulgación.

El Tribunal Electoral deberá utilizar todos los medios a su alcance para que los ciudadanos puedan tener conocimiento de su inclusión o no en el Padrón Electoral. Además el Tribunal Electoral deberá colocar murales con el Padrón Electoral, en oficinas de servicio público, oficinas del Tribunal Electoral, despachos de Alcaldías y Corregidurías o principales escuelas de los Corregimientos.

A cada partido político legalmente constituido se le entregará oportunamente y en forma gratuita hasta cinco ejemplares del Padrón Electoral. Copias de la correspondiente grabación para uso en computadoras se entregarán a petición de cada partido que sufrague el costo correspondiente.

Los ciudadanos con cédula de identidad personal debidamente empadronados en el último Censo Electoral y aquéllos que hayan solicitado su inscripción antes de la fecha que determine el Tribunal Electoral y que por cualquier circunstancia no aparezcan en el Padrón Electoral Preliminar, deberán comunicar la omisión al Tribunal dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación de dicho Registro.

Dentro de los treinta días ordinarios siguientes a

la publicación del Padrón Electoral Preliminar en el Boletín del Tribunal Electoral, el Fiscal Electoral o cualquier ciudadano o partido político legalmente constituido podrán impugnar la inclusión en el listado de ciudadanos no residentes en la respectiva circunscripción o de personas que no gocen plenamente de los derechos ciudadanos o que estén sujetos a interdicción judicial.

El Tribunal Electoral deberá publicar obligatoriamente con la debida anticipación en el Boletín del Tribunal Electoral una lista de las personas que han formalizado oportunamente su declaración de cambio de residencia o solicitado su inclusión en el Padrón Electoral.

#### **d. Padrón Electoral Final**

Este Registro Electoral es el resultado o versión final que la Organización Electoral panameña ofrece a los partidos políticos y ciudadanos.

Una vez resueltas definitivamente todas las reclamaciones, el Tribunal Electoral actualiza el Padrón Electoral, lo publica en su versión final y entrega sendas copias a los partidos políticos, tres meses antes de las elecciones.



Los partidos legalmente constituidos podrán solicitar a sus costas, copias adicionales, así como copias de la grabación de esa versión final para uso en computadoras.

Para la publicación y difusión del Padrón Electoral Final, se sigue un procedimiento de publicidad similar al que hemos señalado para con el Padrón Electoral Preliminar.

### 3. Limitaciones para los Servidores Públicos en Materia Electoral

En Panamá no son elegibles para cargos de elección popular los servidores públicos que hubieran ejercido en cualquier tiempo desde los seis meses anteriores a la fecha en que se hace la elección o desde la fecha de postulación, los siguientes cargos oficiales:

- a. Ministros y Viceministros de Estado.
- b. Directores y Subdirectores Generales de la Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional, del Servicio Marítimo Nacional y de la Policía Técnica Judicial y del Servicio de Protección Institucional.<sup>356</sup>

---

<sup>356</sup> Después de la acción militar norteamericana de 20 de diciembre de 1989 el nuevo Gobierno denominó a las Fuerzas de Defensa "Fuerza Pública", redujo su componente militar y

- c. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral.
- ch. Procurador General de la Nación.
- d. Contralor y Subcontralor General de la República.
- e. Un Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y Fiscal de Cuentas.
- f. Magistrados y Jueces de los Tribunales Superiores de Justicia, de Trabajo, Marítimo y de Menores.
- g. Gobernadores de Provincias, Directores Generales y Subdirectores Generales, Directores Nacionales, Directores Regionales y Directores Provinciales de los Ministerios y Gerentes Nacionales, Gerentes Regionales y Directores Provinciales de las entidades autónomas y semiautónomas.
- h. Jefes de Zona de la Policía Nacional.
- i. Procurador de la Administración y Fiscal Auxiliar de la República.
- j. Fiscal Electoral.
- k. Intendentes y Gobernadores de Comarcas Indígenas.
- l. Alcaldes Municipales, Corregidores y los funcionarios del Organo Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Electoral.<sup>357</sup>

---

numérico y las convirtió en Policía Civil y de Tránsito. Ver Decreto de Gabinete N°38 de 10 de febrero de 1990.

<sup>357</sup> Ver artículo 25 de la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983, reformada por las Leyes N°4 de 14 de febrero de 1984, No. 9 de 21 de septiembre de 1988 y Ley 17 de 30 de junio de 1993. (Texto único del Código Electoral de Panamá). Gaceta Oficial

Toda postulación que viole lo anteriormente señalado, produce la inhabilidad del candidato. El mismo efecto producirá la aceptación del puesto respectivo, luego de ser postulado.

Cualquier ciudadano podrá denunciar ante la autoridad competente o ante la autoridad nominadora, según el caso, la inhabilitación en que incurre el funcionario que, ostentando alguno de dichos cargos, se postule como candidato a un puesto de elección popular.

La persona que se postule como candidato a un puesto de elección popular no podrá ser designada ni ejercer, mientras mantenga su postulación, ninguno de dichos cargos.

En otro sentido, el sistema electoral panameño prevé que las oficinas del Tribunal Electoral en todos sus niveles y dependencias, funcionarán, en lo posible, separadamente de otras oficinas públicas, de modo que los servidores del Tribunal Electoral no estén sometidos a las influencias o presiones de otros funcionarios oficiales.

En consecuencia se prohíbe a los servidores

públicos, realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en su horario de servicio y utilizar la autoridad o influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. A su vez, les está prohibido obstruir el libre ejercicio de las actividades proselitistas o electorales que se realicen.<sup>358</sup>

Los servidores públicos no pueden valerse de su autoridad para que sus subalternos realicen actividades en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos.

Sin embargo, a pesar de estas disposiciones constitucionales se han dado casos de denuncias sobre estas ilegítimas prácticas. En 1989 la Alianza

---

<sup>358</sup> Ver artículo 130 de la Constitución Política vigente de Panamá que dice: "Artículo 130: Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohíben: 1) El apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fuesen vedados los medios empleados a tal fin. 2) Las actividades de propaganda y afiliación partidista en las oficinas públicas. 3) La exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son voluntarias. 4) Cualquier otro acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener, guardar o presentar personalmente su cédula de identidad.

La Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas."

Democrática de Oposición Civilista (ADOC)<sup>359</sup> acusó al entonces Gobierno Nacional repetidas veces de manipular a los empleados públicos para su provecho político.<sup>360</sup> En declaración formal, el candidato a la Presidencia de la República en 1989 por la Alianza Democrática de Oposición Civilista al presentar el documento "Agenda para la Reconstrucción Económica" en abril de 1989 se refería a la situación de los empleados públicos.<sup>361</sup>

El Coronel (Retirado) Roberto Díaz Herrera se refería constantemente a las concentraciones políticas que realizaba el Gobierno de Noriega con empleados públicos amenazados.<sup>362</sup>

---

<sup>359</sup> Agrupaba a los entonces Partidos de oposición: Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y Liberal Auténtico (PLA). Después de la invasión Norteamericana de 20 de diciembre de 1989 llegaron a ser Gobierno. En 1994 perdieron por amplio margen las elecciones con el P.R.D. partido al que las tropas norteamericanas desalojaron del poder.

<sup>360</sup> Informe de Minoría Parlamentaria de los entonces partidos de oposición de 22 de agosto de 1988 suscritos por los Parlamentarios Raúl Ossa, Jorge Rubén Rosas, Carlos Arellano Lennox, Bertilo Mejía O., Jaime Fernández, Justo Cortés, Guillermo Cochez y Noris Clavel de Brea.

<sup>361</sup> Guillermo Endara decía: "Que los empleados públicos no tengan que renunciar a su libertad de independencia para mantener sus empleos. Acabaremos con la humillante práctica de obligar a los servidores públicos a asistir a actos políticos y eliminaremos las actividades políticas partidistas en las dependencias del Estado." (No se da la referencia de publicación debido a que ningún medio de comunicación pudo publicarlo.)

<sup>362</sup> Ver DIAZ HERRERA, Roberto, op. cit. p.228 y 231.

Raúl Arias de Para sostenía que al Empleado Público en Panamá se le decía que: "No es obligatorio ir a la concentración, pero mejor no faltes. Vota por el Gobierno o pierdes el puesto. Te afilias en el Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) progubernamental o pierdes el puesto." Asimismo, denunciaba con un informe detallado diversos abusos del entonces Gobierno militar de Panamá.<sup>363</sup>

Por otra parte, el artículo 29 del Código Electoral establece que los servidores del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral deberán ser imparciales y les está prohibida toda participación en la política, salvo la emisión del voto. Y el artículo 30 dice que los bienes y recursos del Estado no pueden utilizarse en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos, salvo que, en igualdad de condiciones, se destinen a uso electoral legítimo.

En este sentido, el artículo 134 de la Constitución Política vigente de Panamá dice que "Los Partidos Políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre."

---

<sup>363</sup> Ver ARIAS DE PARA, Raúl, op. cit., p.36 hasta la 48.

De igual manera, el Código Electoral en el artículo 162 desarrolla esta norma constitucional, sobre medios de comunicación social que el gobierno administra de manera tal que se garantiza que todos los partidos políticos puedan utilizarlos en igualdad de condiciones.

#### **H. DE LA PUBLICIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL**

Para la promulgación de todos los decretos, resoluciones, avisos, anuncios, edictos, notificaciones, proclamaciones y demás actos o documentos del que deban darse conocimiento al público en general o a entidades o personas particulares, ya sea en cumplimiento de lo establecido en la normativa electoral, ya sea por tratarse de actos o documentos cuya publicación se consideren conveniente para facilitar el recto ejercicio del derecho al sufragio, el Tribunal Electoral edita un órgano oficial de divulgación que se denomina Boletín del Tribunal Electoral - Edición Oficial.

El Boletín del Tribunal Electoral podrá ser eventual o periódico y su composición, impresión, fecha de salida y distribución estarán a cargo de un funcionario del Tribunal a quien se le daran las funciones de Editor del Boletín.

Los documentos insertos en el Boletín del Tribunal Electoral darán fe en cuanto a su contenido y a su fecha para

todos los efectos legales en la jurisdicción electoral. Será responsabilidad especial del Tribunal Electoral cuidar para que el Boletín salga publicado, a más tardar, a las dos de la tarde de la fecha inserta en el respectivo número y de que a esa misma hora y en esa misma fecha se encuentre ya a disposición del público en la Secretaría General del Tribunal para su lectura o adquisición.

El Boletín del Tribunal Electoral podrá ser vendido al público por medio de suscripciones o en cualquier otra forma que el Tribunal juzgue conveniente.

El Tribunal Electoral está facultado para tomar todas las medidas y disponer todas las erogaciones que demande la publicación de su órgano oficial.



### **CAPITULO III**

#### **ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PARLAMENTO EN PANAMA Y EN ALGUNOS PAISES IBEROAMERICANOS**

## A. ASPECTOS IMPORTANTES

Las Reformas Constitucionales de 1983 en Panamá, produjeron importantes cambios en lo que respecta a la conformación e integración del Parlamento, así como a su forma y modo de elección. Por esta razón, deseamos hacer algunas explicaciones preliminares sobre el discutido Acto Constitucional de 1983.<sup>364</sup> Después de las Reformas Constitucionales de 1983 se inició una polémica sobre el hecho de que si era correcto o no llamársele Constitución de 1983, en vez de Constitución de 1972. Algunos juristas panameños promovieron la utilización de aquella denominación, aunque la mayoría se ha inclinado por llamarla Constitución de 1972. Humberto Ricord - uno de los que designó el Ejecutivo en la Comisión de reformas de 1983 - ha sostenido reiterativamente que se le debe denominar Constitución de 1983.<sup>365</sup> Fernando Berguido Guizado sostiene que las reformas fueron aprobadas por una amplia mayoría, dándole al Estado panameño lo que considera una nueva Constitución.<sup>366</sup> El exdecano de la facultad de Derecho de la

---

<sup>364</sup> Ver PEDRESCHI, Carlos Bolívar "De la Crisis nacional a las Reformas de 1983" en FABREGA Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1986, págs 704 a 724.

<sup>365</sup> RICORD, Humberto, en la "Revista Parlamentaria Iberoamericana", Publicación de las Cortes Generales, No. 4, Madrid, 1988, p. 167.

<sup>366</sup> BERGUIDO GUIZADO, Fernando, La Sucesión Presidencial en Panamá, Editorial La Antigua, Universidad Santa María la Antigua, Panamá, 1987, p. 107.

Universidad de Panamá, César Quintero, ha emitido conceptos contradictorios con relación al tema. Ha sostenido que "dada la calidad, cantidad y carácter de las reformas introducidas, bien podría y debería hablarse de la Constitución de 1983. De modo que también aludiremos a ella con esta denominación."<sup>367</sup>

Sin embargo en la misma obra donde emite estos conceptos, en páginas anteriores, había sostenido que: "por otra parte, tampoco sería exacto ni indicado denominar constitución de 1983 al Acto Constituyente de ese año. Pues, a pesar de su autónoma formulación, no coincide del todo con los actuales factores de poder."<sup>368</sup>

Como ya hemos sostenido en páginas anteriores, debemos advertir que consideramos adecuado y correcto el nombre de Constitución Política de 1972, por cuanto esta es la Constitución que aprobó y adoptó la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en 1972. Lllamarla de otra forma significa que cuantas reformas se le introduzcan se le deberá cambiar la denominación por el año en el que la reforma ha sido aprobada. De manera que si en 1994 se le introdujeron reformas, deberá llamársele Constitución de 1994. Debemos reconocer que los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, Actos modificatorios de la Cons-

---

<sup>367</sup> QUINTERO, César, en Estudios de Derecho Constitucional Panameño de FABREGA, Jorge, op. cit., p. 597.

<sup>368</sup> QUINTERO, César, ibidem, p. 100.

titución de 1972, en cuanto a su génesis, procedimiento y actuación fueron totalmente diferentes. En los Actos Reformatorios de 1978 y de 1994 se utilizó un procedimiento diferente al que se siguió en el Acto Constitucional de 1983 en donde se utilizó una fórmula extraconstitucional. Igual podemos decir en cuanto al origen de dichas reformas y sobre la composición e integración de la Comisión que las redactó.

A pesar de las opiniones de quienes simpatizan con llamarle Constitución de 1983, es preciso advertir que mediante Resolución de Gabinete No. 63 de 12 de mayo de 1983 - emitida después del Referéndum Constitucional de ese año en que se aprobaron las Reformas de 1993 - se resolvió adoptar el texto único de la Constitución Política de la República de Panamá con el largo nombre de "Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983". De esta forma podemos señalar que el nombre oficial de la Constitución es el de Constitución de 1972 y de ninguna manera Constitución de 1983. En las ediciones oficiales del Estado panameño ése es el nombre como se le designa. Por consiguiente, no le encontramos sentido a una discusión sobre el particular por cuanto, a nuestro juicio, lo obvio no se discute. Quizá, en el fondo los que estimulan el uso de la inadecuada denominación de Constitución de 1983, lo que desean es borrar toda alusión a la génesis de dicha Constitución que cuando nació estaba en

todo su esplendor el ejercicio del poder político del General Torrijos, auténtico inspirador de esta Constitución.

Paradójicamente, el gobierno que llegó al poder después de la invasión de los Estados Unidos a Panamá,<sup>369</sup> a pesar de

---

<sup>369</sup> El 7 de mayo de 1989 se celebraron elecciones populares en el país. De tres candidatos había dos con opción al triunfo: Guillermo Endara que agrupaba la oposición a los militares que estaban en el poder y Carlos Duque que estaba respaldado por los factores reales de poder que controlaba el General Noriega. Después de las elecciones se produjeron graves desórdenes con centenares de heridos y varios muertos. Ante la evidente victoria, de la oposición, el régimen decidió declarar la nulidad de las elecciones. Mediante Decreto N° 58 de 10 de mayo de 1989 el Tribunal Electoral así lo hizo. (Ver Boletín del Tribunal Electoral N° 424 de esa misma fecha). En el referido decreto el Tribunal Electoral decía: "Que el desarrollo normal de las elecciones fue alterado por la acción obstruccionistas (sic) de muchos extranjeros llamados por fuerzas políticas nacionales o foráneas sin gozar de una invitación del Tribunal Electoral, cuyo evidente propósito era el de avalar la tesis del fraude electoral, proclamada al mundo por las autoridades norteamericanas desde fecha muy anterior a las elecciones". Sin embargo, dos de esos tres Magistrados del Tribunal Electoral que habían anulado las elecciones (Noriega había reemplazado a uno que disentía de su criterio) - después de la invasión norteamericana de 20 de diciembre de 1989 - emitieron el Decreto N° 127 de 26 de diciembre de 1989, por el cual se revocó el Decreto sobre la Anulación de las Elecciones del 7 de mayo de 1989 (Ver Boletín del Tribunal Electoral N° 433 de 11 de enero de 1990). En este Decreto, adujeron que se habían anulado las elecciones por razones de orden público y por no haber llegado a sus manos los ejemplares de las actas de votación que después de la invasión puso a su disposición la Curia Católica Metropolitana a quienes se las habían confiado los candidatos de la oposición. En el precitado Decreto de Revocatoria, se olvidaron que unos meses atrás le habían endosado a los Estados Unidos la responsabilidad por la alteración del orden y por ende, de la anulación de las elecciones. En consecuencia, emitieron la Resolución N° 502 de 27 de diciembre de 1989, por la cual se convalidó el acto de juramentación - que ya había hecho Guillermo Endara el 20 de diciembre de 1989 en horas de la madrugada - y se proclamó como candidato electo en las elecciones del 7 de mayo de 1989. Según esta resolución, Guillermo Endara, proclamado Presidente, Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford, como primero y segundo vicepresidentes respectivamente, obtuvieron 473,838

haber renegado de los planteamientos del General Torrijos, mantuvo en todos sus aspectos la Constitución promulgada bajo el gobierno militar del General Torrijos. De manera sistemática el Presidente Guillermo Endara se negó a Convocar a una Constituyente, a pesar que amplios sectores del país así lo pidieron y que incluso el Contralor General de la República en el gobierno de Endara, Rubén Darío Carles, públicamente manifestó su simpatía por esta idea. Muchos sectores del país consideraron que el Presidente Endara debió convocar a una Constituyente una vez fue juramentado junto a sus dos Vicepresidentes en la madrugada del 20 de diciembre de 1989 - mientras se invadía el país - ante dos testigos hábiles Osvaldo Velásquez y José Manuel Faúndes, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, del Comité Panameño por los Derechos Humanos.<sup>370</sup> Sobre la toma de posesión del Presidente Endara - según se ha dicho en una base militar ubicada en las riberas del Canal de Panamá y bajo jurisdicción de los Estados Unidos

---

votos, lo que equivalía al 62,5% de la votación. El candidato del gobierno militar, Carlos Duque obtuvo 188,914, lo que equivalía al 24,9% de los votos y el candidato Hildebrando Nicosia, obtuvo 2,822 votos, lo que significaba el 0,4%. Se registraron 92,223 votos nulos, lo que equivalía al 12,2% y el total de electores fue de 757,797 votos. Todos estos datos aparecen en el referido Boletín del Tribunal Electoral N° 433 de 11 de enero de 1990.

<sup>370</sup> La Constitución Política de Panamá de 1972, establece en el artículo 177 que si por cualquier motivo el Presidente y sus dos Vicepresidentes no pudieren tomar posesión de sus cargos ante la Asamblea Legislativa, lo harán ante la Corte Suprema de Justicia; si no fuere posible ante un Notario Público y en defecto de éste ante dos testigos hábiles.

- se ha producido una encendida polémica.<sup>371</sup> Si bien el entonces Presidente del Comité Panameño por los Derechos

---

<sup>371</sup> En el diario La Prensa, publicado en la ciudad de Panamá el martes 21 de diciembre de 1993, página 6-A aparece un histórico e importante artículo intitulado "¿Dónde Tomaron Posesión?" elaborado por Aristides Cajar Páez, Abdiel Zárate y Herasto Reyes. Los articulistas dicen que no fue posible conseguir ninguna declaración al respecto del Presidente Endara ni de los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford. Sin embargo, reproducen la declaración que dio Osvaldo Velásquez, entonces Presidente del Comité Panameño por los Derechos Humanos quien fuera uno de los dos testigos excepcionales de ese acontecimiento. Parte de su testimonio publicado dice así:

"El 19 de diciembre de 1989 me vinieron a buscar a la casa como a las once de la noche, tocaron a la puerta al abrir me di cuenta que se trataba de una funcionaria de la Embajada de Estados Unidos en Panamá. Ella me entregó una nota del Lcdo. Guillermo Endara en donde me pedía que acompañara a esa señora para un asunto de suma importancia, no me decía para qué y traía una nota con una redacción similar para el Lcdo. Faundes. Llamé a Faundes y le dije que se preparara. En efecto salí con ella a recoger al Lcdo. Faundes, no sabíamos de qué se trataba, yo sospechaba. La ciudad de Panamá estaba sola esos días, ningún guardia, ningún soldado ni policía. Teníamos aprehensión de que pudiésemos ser atacados porque viajábamos a esa hora en un carro oficial de Estados Unidos. Por el camino cuando pasábamos frente a Albroom (base militar bajo jurisdicción de los Estados Unidos) se oyó que le daban instrucciones al chofer, le decían: "Apúrese, apúrese que se está acercando la hora", allí comencé a sospechar más. Al llegar a Clayton se ponen las puertas obstruidas, nos permitieron entrar identificándose bien y como un kilómetro adentro en una casa se encontraban el Lcdo. Endara, el Dr. Ricardo Arias Calderón y el Señor Guillermo Ford, ellos nos explicaron que en pocos minutos se iniciaría la invasión a Panamá y que nosotros habíamos sido llamados para juramentarlos a ellos de acuerdo a la Constitución. Cinco minutos después que llegamos se iniciaba la invasión a Panamá. La Constitución de Panamá contempla que al Presidente se le juramenta en la Asamblea. Si no pudiese ser ahí, podría ser en la Corte Suprema de Justicia y si no ante un notario público o ante dos testigos hábiles. Como a las dos de la mañana se les dio la bandera panameña y fueron juramentados. No éramos muchos. La juramentación fue en una casa de Clayton. Fue en Clayton porque tenía que ser en algún sitio, no es que se buscó Clayton. Primeramente cuando llegamos y tuvimos que juramentarlos tuvimos cierta aprehensión de que era una base militar".

Humanos, Osvaldo Velásquez ha declarado que efectivamente el Presidente Endara y sus dos Vicepresidentes fueron juramentados en una casa de la base militar de Clayton, el entonces Vicepresidente del Comité Panameño por los Derechos Humanos José Manuel Faúndes y también testigo de la juramentación ha dicho que ello es falso, porque la juramentación fue en una casa privada que no revelará jamás porque así lo prometió a su dueño.<sup>372</sup> Durante el primer año de la administración del Presidente Endara continuaron las peticiones para cambiar la Constitución Política que había regido en el país para una forma y un estilo muy personal de gobierno liderizado por el General Torrijos y por los jefes militares que, sin el carisma de éste, le sucedieron en el poder al morir en extrañas circunstancias en un comentado accidente de aviación. La mayoría de los ciudadanos panameños deseaban una nueva Constitución acorde con la nueva era de democracia pluralista, electoral y representativa que se había inaugurado con el derrocamiento de la dictadura militar. Por esta razón el cuarto Congreso Nacional de Abogados de la República de Panamá que se celebró en la ciudad capital de Panamá del 5 al 7 de

---

<sup>372</sup> Ver declaraciones que dio en el libro de BELUCHE, Olmedo, La Verdad Sobre la Invasión. Publicación del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Panamá, 1993. Sobre el tema de la invasión y de la crisis panameña, ver a MARTÍNEZ, José de Jesús, La Invasión de Panamá, Causadías Editores, Bogotá, Colombia, 1991. SKLIAREVSKY, Fernando Javier, La Invasión Ha Comenzado. Ecoe Ediciones, Bogotá, Colombia, 1991. NAVARRETE TALAVERA, Ela, Panamá ¿Invasión o Revolución? Editorial Planeta Mexicana, México, 1990. GONZALEZ, María Victoria, La Invasión a Panamá, Ríos Editores, Panamá, Rep. de Panamá, 1992.



octubre de 1990, aprobó recomendar al Ejecutivo la convocatoria - de lo que denominó - "una Asamblea Nacional Constituyente Paralela".<sup>373</sup> El propósito de los abogados panameños fue propiciar en el país el debate que condujera a la anhelada convocatoria. El Presidente Endara a pesar de ser miembro activo del Colegio de Abogados de Panamá desoyó esta recomendación de su propio gremio y mal aconsejado por sus allegados prefirió la vía de hacerle algunas reformas parciales a la constitución utilizando la cláusula de reforma que la propia constitución establece. Sólo una Constituyente puede estar investida de la autoridad soberana para redactar una nueva constitución de conformidad con el Estado social y democrático de derecho que se espera reconstruir en la República de Panamá.

---

<sup>373</sup> A pesar de que el término "paralela" era novedoso, la idea de esta Constituyente surgió de la Constitución de Guatemala de 1985 que establece en sus artículos 278 y 279 la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución Política de Guatemala sin que ésta interfiera con el funcionamiento de los demás órganos del Estado. El artículo 279 la Constitución de Guatemala señala que "La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente" (El subrayado es nuestro). La Asamblea Constituyente Paralela que los abogados panameños propusimos y que particularmente preferí llamar constituyente simultánea estaba basada en que su elección se debía hacer con el único propósito de redactar una nueva Constitución que posteriormente debería ser aprobada mediante referéndum Constitucional. Su funcionamiento debería darse conjuntamente con los demás órganos - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - y en ningún caso estaba facultada para intervenir en otros asuntos del Estado. Si bien no estaba por encima de ningún órgano del Estado, tampoco estaba supeditada.

Sin duda alguna la mayoría del pueblo panameño, se inclina por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente elegida democráticamente, que produzca una nueva Constitución Política que haga posible saber - al decir de Sánchez Agesta - "que ha brotado y crecido como una voluntad nacional".<sup>374</sup>

Por esta razón, el Cuarto Congreso Nacional de Abogados en la historia de la República de Panamá, aprobó la trascendental recomendación. En esa ocasión tuvimos el privilegio de presidir - por decisión democrática de los colegas abogados del país - la Comisión No. 1 sobre temas relacionados con La Constitución en donde, se produjo la propuesta aprobada por el plenario.<sup>375</sup>

Sin embargo, importantes sectores del gobierno del Presidente Endara y sobre todo los que estaban cerca del Vicepresidente Arias Calderón - Presidente también del Partido Demócrata Cristiano - se empecinaron en promover una reforma constitucional en el parlamento sin calor popular y sin ninguna trascendencia e importancia. Sostiene el profesor

---

<sup>374</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis , Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Editorial Revista de Derecho Privado, Cuarta Edición, Madrid 1985, p. 23.

<sup>375</sup> Ver Memoria del IV Congreso Nacional de Abogados, "La Abogacía Frente al Acontecer Nacional", publicación del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Panamá 1991, p. 90 - 100.

Pablo Lucas Verdú, que "conviene insistir en que las Constituciones, como vimos, no son eternas, son producto de las circunstancias de tiempo y lugar. La Constitución, como todo el derecho, está inmersa en el curso histórico, cambia y se transforma, decae y desaparece"<sup>376</sup> Sin entender el curso de la historia se obstinaron en evitar a toda costa la convocatoria a unas elecciones de Constituyentes porque quizá eran conscientes de la debilidad política que enfrentaba su gobierno, que había tomado posesión en una base militar norteamericana mientras se efectuaba la invasión de los Estados Unidos que hirió a miles de inocentes y provocó muerte y destrucción en la búsqueda de un objetivo que con su superioridad económica, militar y tecnológica lo hubieran podido lograr sin necesidad de recurrir a la invasión. Pero más pudo la terquedad que la razón y el Gobierno de Endara y el Vicepresidente Arias Calderón promovieron utilizar la cláusula de reforma constitucional para introducir cambios tibios que entre otros aspectos le cambiaba el nombre a la Constitución de 1972 por la de Constitución de 1992, mientras la esencia de la Constitución Torrijista permanecía casi intacta. Los resultados de su obstinación fueron el gran fracaso del referéndum de noviembre de 1992 donde el pueblo rechazó las reformas constitucionales a las que nos hemos referido en el Capítulo I.

---

<sup>376</sup> ~~LUCAS VERDÚ, Pablo, Curso de Derecho Político,~~ Editorial Tecnos S. A. Volumen IV, Madrid, España, 1984. págs. 163 y 164.

Como ya hemos dicho los Legisladores aprobaron las reformas utilizando la cláusula de reformas establecida en el artículo 308 de la Constitución Política. Este artículo establece el método o la forma que se debe seguir para reformar la Constitución Política. Las Constituciones de Panamá, las de 1904, la de 1941, la de 1946 y la de 1972, establecieron la denominada cláusula de reformas, pero en muchas ocasiones, dicha cláusula no fue el método usado para hacer reformas profundas. El más claro ejemplo lo tenemos en el Acto Constitucional de 1983 al que ya nos hemos referido anteriormente. En el artículo 308 de la Constitución se establecen dos métodos para su reforma. En el ordinal 1 se establece el denominado método clásico que consiste en la aprobación en tres debates del Acto Legislativo por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes de un nuevo Órgano Legislativo, a efecto de que éste lo apruebe por mayoría absoluta. En este método deben concurrir dos Asambleas diferentes, lo que evidentemente hace más rígida la reforma constitucional. Pero la Asamblea Legislativa para las reformas de 1992 siguió el procedimiento establecido en el ordinal 2 del precitado artículo 308 que dice así:

Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura y aprobado igualmente en tres debates, por la mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Legislativo aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea legislativa, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Legislativo por la segunda legislatura.

Como podremos apreciar esta fórmula es más flexible que la establecida en el ordinal 1 del precitado artículo 308 de la Constitución Política. Sin embargo, las reformas que adoptaron los legisladores mediante el Acto Legislativo N° 1 de 30 de junio de 1992 tuvieron que ser aprobadas por el pueblo panameño mediante referéndum constitucional. La fecha de convocatoria de la consulta fue el 15 de noviembre de 1992. Desde la fecha en que se promulgó el Acto legislativo No. 1 de 30 de junio de 1992, algunos abogados que participamos en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Colegio de Abogados nos agrupamos en el Frente Nacional pro Constituyente (FRENO)

que llevamos el liderazgo de la oposición a la reformas. Durante esos meses recorrí - junto a varios colegas - el país explicando por qué razón se debía votar por el No. Consideré que ello era mi deber por cuanto había sido elegido por los abogados del país como presidente de la Comisión de asuntos Constitucionales del último Congreso Nacional de Abogados y fue allí en dicha Comisión en donde surgió la idea de promover la Constituyente y la de oponernos a cualquier intento por reformas tibias e ineficaces. Los resultados no pudieron ser más alentadores para quienes seguimos sosteniendo que la democracia en Panamá se perfeccionará cuando se convoque a una Asamblea Constituyente que cambie la actual Constitución, la democratice y la modernice de manera tal que reafirmemos nuestra vocación democrática y pluralista.<sup>377</sup>

---

<sup>377</sup> Para los que luchamos por el No, fueron satisfactorios los resultados del referéndum constitucional de 15 de noviembre de 1992. 357,355 panameños rechazamos las reformas y sólo 174,690 la aprobaron. Consideramos importante anotar que los votantes sólo fueron el 40.06% de la población electoral y la abstención fue de 59.94%. La población electoral a la fecha era de 1,397,003 ciudadanos. Ahora bien, la ventaja de 182,655 votos del No por encima del Sí, le produjo una gran derrota al gobierno del Presidente Endara y sobre todo al Vicepresidente Arias Calderón quien estaba más apasionado en la defensa del Sí. Pero a pesar de esta amarga experiencia para ellos, se negaron a convocar a una constituyente.

A quienes promovieron las repudiadas reformas - oponiéndose a una Constituyente - se les denominó jocosamente "parcheros".<sup>378</sup>

Los que se opusieron tenazmente a cambiar la constitución que se ha quedado rezagada en el tiempo y quienes le impidieron al pueblo la oportunidad de que por medio de una Constituyente se redactara una moderna y adecuada Constitución, lamentablemente prefirieron promover reformas tibias en el Parlamento y luego someterlas a un costoso referéndum constitucional.<sup>379</sup>

---

<sup>378</sup> El entonces Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Panamá Manuel García Almengor los denominó de esta forma en intervención en el Campus Universitario el 7 de enero de 1992.

<sup>379</sup> Según el artículo 308 de la actual Constitución de Panamá el referéndum constitucional se celebrará en la fecha que señale el Parlamento; dentro de un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis. Ver definiciones sobre referéndum constitucional en LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, p.180. NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, Tercera Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1990, p.294. DE VEGA GARCÍA, Pedro, "Reforma Constitucional" en el Diccionario del Sistema Político Español, dirigido por J.J. González Encinar, Editorial Akal, Madrid 1984, págs 799-809. AGUIAR DE LUQUE, Luis "Referéndum" en ibídem págs 791-798. CASTILLO VERA, Pilar del, "La campaña del referéndum nacional", Revista de Estudios Políticos N° 6, Madrid 1978. Consultar Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum (modificada por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre). Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, sobre normas para la celebración del referéndum. Real Decreto 2550/1978 de 3 de noviembre, sobre el ejercicio del derecho de reunión durante la fase de consulta del referéndum constitucional. Real Decreto 2551/1978 de 3 de noviembre, sobre vigencias de normas sobre la habilitación para el ejercicio de la fe pública y sobre correos durante la fase de consulta del referéndum

Las rechazadas reformas constitucionales de 1992 no producían importantes cambios en el parlamento panameño. Se mantenía la absurda revocatoria de mandato por los partidos políticos, se mantenía la postulación únicamente por los partidos políticos, se mantenía la redacción larga e inadecuada de la configuración de los circuitos electorales (Art. 141 de la Constitución). En cuanto al parlamento, la reforma creaba un aumento en la inmunidad de los parlamentarios con lo cual no estábamos de acuerdo. Más adelante nos referiremos al aumento de la inmunidad y a las razones por las cuales sostenemos que esta prerrogativa, tal como está establecida en la actual constitución - cinco días antes, durante y hasta cinco días después de cada legislatura ( art. 149) - es suficiente. Así como nos opusimos a las fracasadas reformas de 1992, debemos reconocer, sin duda alguna, que por el contrario en las reformas de 1983 - en el denominado Acto Constitucional de 1983 - la institución que tuvo más cambios sustanciales y positivos fue el Órgano Legislativo. Pero es que dichas reformas no se hicieron siguiendo la cláusula de reforma. Ahora bien, lo que objetamos de esas reformas de 1983 que se mantienen vigentes es el predominio de los Partidos Políticos, generado por la postulación única por

---

constitucional. Real Decreto 2552/1978 de 3 de noviembre, sobre la utilización de los medios de comunicación social del Estado por los Grupos Parlamentarios, durante la fase de consulta del referéndum constitucional.



partidos y la revocatoria de mandato por los partidos políticos.

### 1. Sistema Unicameral

Como hemos dicho en páginas anteriores, previo a las mencionadas reformas de 1983 el Organo Legislativo estaba conformado por dos corporaciones denominadas Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y Consejo Nacional de Legislación.<sup>380</sup>

A partir de la vigencia de las reformas de 1983 el Organo Legislativo está constituido por una Corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros son elegidos mediante postulación partidista y por votación popular directa de conformidad con las normas establecidas por la Constitución y las leyes.<sup>381</sup> Es decir, volvimos al sistema unicameral que había tenido la República desde su independencia en 1903 y que habían recogido las Constituciones que nos rigieron de 1904, 1941 y 1946.<sup>382</sup> Para César Quintero, Panamá es uno de los

---

<sup>380</sup> Ver artículo 129 original de la Constitución Política de Panamá de 1972.

<sup>381</sup> Ver artículo 140 de la Constitución Política de la República de Panamá

<sup>382</sup> La constitución de 1904 en el artículo 53 establecía que el Poder Legislativo se ejercía por una Corporación denominada Asamblea Nacional integrada por Diputados. Algo similar estableció el artículo 74 de la Constitución de 1941.

pocos Estados del mundo cuyo Organo Legislativo, es ejercido por una sola Cámara de Diputados.<sup>383</sup>

Vladimiro Naranjo Mesa, coincide con este criterio cuando sostiene que:

"Son muy contados los Estados del Mundo actual en los que se da el sistema unicameral. Lo encontramos principalmente en los Estados diminutos de Europa Occidental: Andorra, San Marino, Luxemburgo, Liechtenstein y Mónaco. La explicación es obvia: no se justifica en tales Estados la existencia de dos Cámaras. De hecho, en ellos, éstas vienen a ser una especie de concejos municipales ( casos de Andorra, San Marino o Mónaco) o, cuando mucho de asambleas provinciales (caso de Luxemburgo o Liechtenstein). Lo encontramos también en los países escandinavos. Huelga explicar que su tradición, su idiosincrasia, su grado de evolución política y cultural y sus circunstancias socioeconómicas son muy diferentes de las de Colombia. Lo encontramos en los países centroamericanos como Panamá, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que ciertamente no pueden tomarse como modelos de estabilidad institucional o de organización política. Y lo encontramos, en fin, en Ecuador

---

La Constitución de 1946 en el artículo 106 establecía lo mismo, con la variante que en vez de referirse a Poder Legislativo, lo denominaba Organo Legislativo.

Fue la Constitución de 1972, inspirada por el General Torrijos la que estableció en el artículo 129 que la función legislativa era ejercida por medio de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y del Consejo Nacional de Legislación. Con el advenimiento de las reformas constitucionales de 1983, hechas con posterioridad a la muerte de Torrijos, se estableció en el artículo 141 que el Organo Legislativo estaría compuesto por una Corporación denominada Asamblea Legislativa y el 141 denomina a sus miembros Legisladores. Se volvió a la fórmula original pero variando la denominación de los Parlamentarios y de la Corporación. Actualmente se debate un proyecto de reforma constitucional que, entre otros aspectos, la vuelve a denominar Asamblea Legislativa, pero, mantiene el nombre de Legislador.

<sup>383</sup>

QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit. p. 473.

donde fue impuesto hace apenas unos años y donde ha sido factor de constante perturbación institucional hasta el punto de que se está pensando seriamente en volver al bicameralismo."<sup>384</sup>

En cuanto a lo sostenido por el autor, referente a centroamérica, es importante señalar que, efectivamente, como sostiene, no por ser los países centroamericanos modelos de estabilidad institucional o de organización política, se mantienen sistemas unicamerales. Su apreciación deja de tomar en cuenta que existen factores históricos, tradicionales, geográficos y demográficos que avalan y justifican el unicameralismo en América Central. Por ejemplo, cuando Panamá se separó de Colombia en 1903, Colombia tenía un sistema bicameral, sin embargo, Panamá, que tomó de Colombia otros modelos, no tomó el bicameralismo porque resultaba imposible para un país pequeño en extensión (77,082 Kilómetros cuadrados) y con tan poca población que hoy día, a más de 90 años de aquél suceso, la población de Panamá es de 2,322,000 habitantes, mientras que Colombia, tiene 30,241,000 habitantes y una gran extensión de 1,141,748 Kilómetros cuadrados. Debemos imaginarnos que cuando se creó el Estado panameño, éste debió tener muy pocos habitantes, es obvio que menos del medio millón de personas.

---

<sup>384</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, "Bases para una Reforma del Congreso", en Constitucionalistas ante la Constituyente, Publicación del Centro Colombiano de Estudios Constitucionales, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1990, p. 119.

Así analizamos que los otros países centroamericanos citados por el autor son pequeños y de poca población. El Salvador ocupa solamente un área de 21,040 kilómetros cuadrados, con una población actualmente de 5,107,000 habitantes; Honduras tiene un área de 112,088 kilómetros cuadrados y una población de 4,802,000 habitantes. Nicaragua tiene un área de 127,755 kilómetros cuadrados, tiene una población de 3,622,000 habitantes. Costa Rica tiene un área de 51,100 kilómetros cuadrados con una población de 2,851,000 habitantes. Guatemala con un área de 108,889 kilómetros cuadrados es la que más habitantes tiene con 9,197,345 habitantes.<sup>385</sup>

Por otra parte, el autor Naranjo Mesa, olvidó citar a Costa Rica dentro de los países centroamericanos, que mantienen desde hace muchísimos años un sistema unicameral. Y es que Costa Rica - al decir de las palabras del autor - sí puede tomarse como un modelo de estabilidad institucional y de organización política, incluso para Colombia, que tiene mucho que aprender del modelo político costarricense que ha sabido fortificar un Estado social y democrático de Derecho con una mejor distribución de la justicia social.

En Panamá se han invocado diversos argumentos para la no adopción del sistema bicameral. Los más atendibles parecen

---

<sup>385</sup> Datos obtenidos en el Almanaque Mundial 1994, Editorial América, S.A., Panamá, República de Panamá.

ser los que se refieren a la pequeñez geográfica y demográfica del país. Pero, para muchos resulta curioso que Panamá no haya copiado de Colombia - de quien se separó en 1903 - el sistema bicameral.<sup>386</sup>

Si bien las reformas de 1983, en lo concerniente al Organo Legislativo, no son a nuestro juicio del todo satisfactorias, sobre todo por la delimitación de los circuitos electorales y por la inadecuada denominación de la Corporación y de sus integrantes, debemos reconocer que constituyó un mejoramiento notable con relación al Organo Legislativo que establecía originalmente la Constitución de 1972. Desde la creación de la Constitución de 1972, se creó por primera vez en el país un sistema innovador. El Artículo 129 estableció la función legislativa en dos corporaciones, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos compuesta por quinientos cinco Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación compuesto originalmente por los llamados Comisionados que eran designados - por mandato constitucional del artículo transitorio 277 - por el propio General Torrijos. Este Organo legislativo Sui Generis que no podía considerarse Bicameral porque no tenía las condiciones normales de los sistemas bicamerales, ni tampoco era unicameral, rigió en el país hasta 1984, fecha en que se eligió el

---

<sup>386</sup> QUINTERO, César, ibídem. p 473

nuevo Parlamento Panameño en cumplimiento a las reformas constitucionales de 1983.

## 2. Denominación de la Corporación y del Parlamentario

La Constitución de 1972 denomina a los Parlamentarios Legisladores. Opinamos que era más adecuado el nombre de Diputado que le dieron las tres primeras Constituciones que rigieron en el país.<sup>387</sup> Y es que los Parlamentarios no solamente legislan, sino que tienen otro tipo de funciones dentro de la cámara, algunas veces como entes fiscalizadores de la Administración Pública, otras veces ejerciendo funciones judiciales dentro de la Asamblea. Por esa razón, no resulta muy adecuado denominarlos Legisladores porque no solamente ejercen esta función. En cambio, la denominación de Diputado es más correcta para denominar al Parlamentario. Por otro lado, hemos consultado otras constituciones hispanoamericanas y en ninguna de ellas se utiliza el término Legislador. En su gran mayoría utilizan la denominación de Diputado, tal como denomina la Constitución Española en los artículos 66, 67, 68,

---

<sup>387</sup> Debemos reconocer, no obstante, que uno de los pocos cambios positivos que traía el rechazado proyecto de reformas constitucionales de noviembre de 1992, era el cambio de nombre de legislador por el de diputado.

70, 71 y subsiguientes a los integrantes del Congreso de los Diputados.<sup>388</sup>

### 3. Periodo de elección de los Parlamentarios y Renovación de la Cámara

En Panamá, según lo señala el artículo 142 de la Constitución Política, se eligen los denominados Legisladores por un período de cinco años, el mismo día en que se celebra la elección ordinaria para Presidente o Vicepresidentes de la

---

<sup>388</sup> La Constitución de Bolivia de 1967 (sistema bicameral) establece en el artículo 46 que los miembros de una de las Cámaras se denominan Diputados. La Constitución peruana de 1976 (sistema bicameral) establece en el artículo 164 que los miembros de una de las Cámaras se denominan Diputados. La Constitución de Venezuela de 1961 (sistema bicameral) establece en el artículo

138 que los miembros de una de las Cámaras se denominan Diputados. La Constitución del Ecuador de 1984 (sistema unicameral) establece en el artículo 56 que se denominan Diputados los miembros del Congreso Nacional. La Constitución de Chile de 1980 (sistema bicameral) establece en el artículo 44 que los miembros de la Cámara de Diputados se denominan Diputados. La Constitución de México de 1917 (sistema bicameral) establece en el artículo 51 y 52 que los miembros de la Cámara de Diputados se denominarán Diputados. La Constitución de Guatemala de 1985 - una de las últimas del Continente - (sistema unicameral) establece en el artículo 157 que se denominan Diputados los miembros del Congreso de la República. Es de anotar que la Constitución de Nicaragua de 1987 (sistema unicameral) establece en el artículo 132 que los miembros de la Asamblea Nacional se denominan Representantes. Igual hace la recién estrenada Constitución de Colombia de 1990 (sistema bicameral) que denomina Representantes los miembros de la Cámara de Representantes. Lo que no hemos encontrado es una Constitución hispanoamericana que denomine a sus Parlamentarios con el inadecuado nombre de Legisladores como lo hace la Constitución de Panamá.

República.<sup>389</sup> El término del mandato conferido a los Parlamentarios es fijo - cinco años - de conformidad con lo establecido en el precitado artículo 142 de la Constitución Política. En Panamá no se produce el fenómeno de la disolución del Parlamento, hecho típico en los sistemas parlamentarios como el español en donde el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. (Art. 68, 4 de la Constitución Española). Ello se debe, en principio, a que en la República de Panamá rige un sistema Presidencial.

La evolución constitucional panameña, en este sentido, ha sido unitaria. Los términos o períodos para sus Parlamentarios en toda la historia republicana, siempre han sido fijos, como parece ser lo normal en los sistemas presidenciales.

Aunque en el sur del Continente se dan casos de países que mantienen, en principio, un sistema presidencial y que, sin embargo, han establecido en su Constitución la facultad del Presidente de la República de disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones. Tales han sido los casos de la derogada Constitución Peruana de 1979 y la Chilena de 1980.

---

<sup>389</sup> Uno de los aspectos más cuestionados del sistema electoral panameño es que en un solo día se celebran elecciones municipales, legislativas y presidenciales. No hay por tanto elecciones parciales - municipales o legislativas - en el transcurso del período presidencial como ocurre en Colombia, Estados Unidos, Argentina y otros países.



Es importante resaltar que la Constitución Peruana de 1979 marcó el inicio de una era de transformaciones políticas en la región con el tránsito de regímenes autocráticos militares a gobiernos democráticos y pluralistas.<sup>390</sup> Por ello, no se puede negar que el influjo democrático español de la Constitución de 1978 irradió, en muchos aspectos positivos la Constitución Peruana de 1979, así como a muchas otras constituciones que se promulgaron después en el Continente Americano.<sup>391</sup> La Constitución Peruana le permitía al Presidente de la República en el artículo 227 disolver una de sus Cámaras, en este caso la Cámara de Diputados, bajo cierta circunstancia. Pero, para referirnos a este hecho, primero debemos analizar un aspecto curioso e interesante en la

---

<sup>390</sup> RUIZ - ELDREDGE, Alberto en La Constitución Comentada, Editorial Atlántida, Lima, Perú, 1979, hace un interesante estudio de la Constitución peruana desde su visión como profesor de derecho público en la Universidad de San Marcos y como Constituyente de ese período histórico para la democracia peruana.

<sup>391</sup> La transición española, llevada con éxito y que produjo entre sus logros la Constitución Española de 1978 ha jugado un papel importante en la democratización del Continente Americano. Además de la Constitución Peruana de 1979, las nuevas Constituciones de Honduras (1981), El Salvador (1982), Ecuador (1984) y Guatemala (1985) fueron producto de transiciones de gobiernos militares autocráticos a gobiernos democráticos y pluralistas. Otras constituciones fueron producto de circunstancias muy especiales en sus países, pero que a nuestro modo de ver, al recoger en sus textos corrientes constitucionales democratizadoras recibidas como legado de la Constitución Española, facilitaron la democratización de esos países unos años después de promulgadas las Constituciones. Tales son los casos de la Constitución de Chile de 1980 y la de Nicaragua de 1987. La nueva Constitución Colombiana de 1990 que también recogió mucho de la española, ha abierto las posibilidades de paz y mayor participación democrática en Colombia.

Constitución Peruana. Según el artículo 226 la Cámara de Diputados Peruana podía hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de cada Ministro, por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza; en este último caso, se producía por iniciativa Ministerial. Después de aprobado por el procedimiento establecido en la Constitución, el voto de censura o moción de falta de confianza, el Consejo de Ministros o el Ministro censurado debían renunciar y el Presidente de la República debe aceptar la renuncia o renunciaciones colectivas. Pero si la Cámara de Diputados ha censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros el Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados tal como lo expresaba el artículo 227 de la Constitución del Perú de 1979 . El Decreto de disolución debía manifestar la causa que motivaba la disolución y la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de treinta días. Si el Presidente de la República no ejercía esta facultad, la Cámara disuelta recobra sus facultades constitucionales y se reúne de pleno derecho. Haciendo un paréntesis, podemos acotar que la Constitución Panameña de 1972 en el artículo 157 ordinal 10 establece lo tradicional en todo sistema presidencial, que es prohibido al Organo Legislativo dar votos de aplausos o censura respecto a actos del Presidente de la República. Sin embargo, en el artículo 154 ordinal 7 de la Constitución de Panamá de 1972 establece, dentro de las funciones judiciales de la Asamblea

Legislativa, dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando éstos sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicios al Estado. El voto de censura contra los Ministros, que no tiene nada que ver con el voto de censura de los sistemas parlamentarios, debe ser propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate y ser aprobado por las dos terceras partes de la Asamblea. Con fundamento en esta norma en el mes de diciembre de 1991, la Asamblea Legislativa de Panamá inició el procedimiento para adoptar un voto de censura contra el Ministro de Gobierno y Justicia del Gabinete del Presidente Endara. Si bien no se lograron, por estrecho margen la cantidad de dos tercios requeridos, voceros allegados al Presidente manifestaban que se se aprobaba la censura no había obligación de dimitir por parte del Ministro afectado por cuanto su nombramiento y remoción era un acto discrecional del Presidente de la República. En efecto, la norma es un enunciado meramente declarativo, o lo que llamamos un adorno constitucional porque no tiene efectos políticos o jurídicos que obliguen al funcionario a dejar el cargo. La censura es de carácter moral y político. A diferencia de la Constitución panameña la Constitución Peruana de 1979 sí establecía claramente que el Ministro o Consejo de Ministros censurados debían dimitir. Lo que convertía, lo expresado en el artículo, en una consecuencia real y efectiva, previo cumplimiento de los trámites de rigor.

Pero, sobre el tema de las disoluciones del Parlamento en regímenes presidenciales, observamos que la Constitución Chilena de 1980, en el artículo 32 ordinal 5, establece que entre las atribuciones especiales del Presidente de la República está disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial. Sin embargo, no puede hacerlo durante el último año de funcionamiento de la Cámara. De esta forma, el término o período de elección de los Diputados está condicionada al ejercicio de esta facultad presidencial. La cámara que se elija en las nuevas elecciones completará el período de la disuelta.

En Panamá tampoco se produce el fenómeno de la renovación parcial de su Parlamento, como ocurre en los Estados Unidos, país creador del sistema presidencial en su Constitución de 1787 que lamentablemente se irradió sobre todo el continente.<sup>392</sup> Dicha Constitución en el artículo primero, sección tres establece la renovación parcial de los miembros del

---

<sup>392</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis en Curso de Derecho Constitucional Comparado, Sección de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Séptima Edición, 1980, p.244, ha dicho que " El modelo de gobierno presidencial norteamericano se ha irradiado a la casi totalidad de los países de iberoamérica. Los ensayos de régimen parlamentario o han sido efímeros (Cuba, Brasil) o incompletos (Venezuela, Chile, Guatemala) o han derivado hacia formas peculiares (Uruguay).

Los países iberoamericanos al proclamar su independencia frente a la monarquía española o la portuguesa, aceptaron, en general sin discriminación, la forma de organización del poder ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica que los había precedido en la independencia de las monarquías europeas.

Senado, de manera que un tercio de esta Cámara es escogido cada segundo año.

En Panamá, la primera Constitución de 1904 (art.53) estableció el término para la elección de los entonces denominados Diputados en cuatro años. La Constitución de 1941, (artículo 76) aumentó el período de cuatro a seis años. La Constitución de 1946 (art.108) volvió a la fórmula original de cuatro años. Fue la Constitución de 1972, inspirada y promovida por el General Omar Torrijos la que estableció originalmente y hasta la reforma constitucional de 1983, en el artículo 130 el período de seis años para los denominados Representantes de Corregimientos. Fue muy probable que Torrijos hubiera tomado el modelo de la Constitución de 1941, inspirada por Arias, en cuanto a los seis años de período parlamentario, a pesar de las diferencias irreconciliables que ambos líderes tuvieron durante sus vidas. <sup>393</sup>

---

<sup>393</sup> Como hemos dicho, el General Omar Torrijos Herrera tomó el poder producto de un Golpe de Estado que sectores de la Guardia Nacional le hicieran al Presidente Arnulfo Arias, el once de octubre de 1968. Arias fue Presidente de la República en tres ocasiones 1940, 1950, y 1968 pero ninguno de sus mandatos terminó debido a tres Golpes de Estado. Torrijos gobernó el país hasta su muerte en accidente aéreo el 31 de julio de 1981. Sus seguidores se agruparon en el Partido Revolucionario Democrático (P.R.D.) de tendencia Social Demócrata, aunque hay numerosos seguidores del Desaparecido líder que no se agrupan en dicha organización política. Arnulfo Arias mantuvo un liderazgo en el país hasta su muerte el 10 de agosto de 1989. Actualmente sus seguidores se fraccionaron en dos partidos y dos grupos no reconocidos oficialmente como partidos. Los dos partidos inspirados por Arias son el Panameñista Doctrinario y el Partido Arnulfista. El primero que participó

Con el Acto Constitucional de 1983 se le hicieron modificaciones a la Constitución de Panamá de 1972, entre ellas, se estableció en el artículo 142 el actual período de cinco años, con la posibilidad, para los Parlamentarios de ser reelegidos indefinidamente.

Algunas Constituciones iberoamericanas han fijado sus períodos en cuatro años, otras lo han establecido en cinco años, las hay con períodos excepcionales de tres años y hasta dos años y combinados para algunas de sus Cámaras en seis y ocho años. Además de la panameña, tienen el período de cinco años las Constituciones de Guatemala de 1985 en el artículo 162 y la del Perú de 1979 la tenía en los Artículos 166 y 167 para ambas Cámaras. Tienen el período de cuatro años las Constituciones de Colombia de 1991 en el artículo 132 para ambas Cámaras, la de Bolivia de 1967 en sus artículos 60 y 65, para ambas Cámaras. Sin embargo, Ecuador que tiene un sistema uninominal con una Corporación denominada Congreso Nacional, integrado por Diputados Nacionales y por Diputados Provincia-

---

en las elecciones generales de 1994, se extinguió por no alcanzar la cantidad mínima de votos y el segundo llegó en segundo lugar en las elecciones presidenciales de 1994, pero es un partido sin definición ideológica, ni coherencia política que crea una mezcla de conservadurismo, populismo y socialdemocracia en un verdadero caos ideológico. Guillermo Endara quien fuera Presidente de Panamá (1989-1994), es miembro del Partido Arnulfista. Mientras el Partido Panameñista Doctrinario, el P.R.D. fuerzas políticas del país y los seguidores de Torrijos, han rechazado la intervención de los Estados Unidos en Panamá, los seguidores de Arias agrupados en el Partido Arnulfista parece haberse convertido en sus grandes defensores.

les, establece una fórmula combinada con diferencias en cuanto al período dependiendo de la clase de Diputados.

El artículo 57 de la Constitución del Ecuador dice que los Diputados Nacionales durarán cuatro años en sus funciones y que los Diputados Provinciales durarán dos años en sus funciones. El artículo establece que pueden ser reelegidos después de un período legislativo.

La Constitución de Chile de 1980 establece en el artículo 43 que la Cámara de Diputados se renovará cada cuatro años, siempre que el Presidente de la República no ejerza la facultad de disolver la Cámara de Diputados al tenor de lo dispuesto en el artículo 32 ordinal 5 de la Constitución. Pero la Constitución de Chile en el artículo 45 establece que los Senadores que integran el Senado durarán en sus funciones ocho años, con la condición que se renovarán alternadamente cada cuatro años. Curioso es que la Constitución de Chile establece - al igual que lo hacen la de Perú de 1979 en el artículo 166 - que serán considerados Senadores vitalicios los expresidentes de la República con la diferencia que en Chile se señala que deben haber ejercido el cargo por un término de seis años en forma continua (art. 45). Los períodos Presidenciales en la Constitución de Chile de 1980 (art. 25) están previstos con un término de ocho años.

La Constitución de México - la más antigua de iberoamérica - establece en el artículo 51 que la Cámara de Diputados se compone de Representantes de la Nación, los que serán elegidos cada tres años. Sin embargo, la Cámara de Senadores según el artículo 56 es elegida cada seis años.

#### 4. Sistema de Suplentes

La parte final del discutido artículo 141 de la Constitución Política de Panamá de 1972, establece que a cada Legislador le corresponden dos Suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.<sup>394</sup>

Este número de dos suplentes para cada Parlamentario ha sido el sistema seguido en toda nuestra historia constitucional. La Constitución de 1904 (art.53), la de 1941 (art.74) y la de 1946 (art.106) así lo señalaban. Fue la Constitución de 1972 - hasta el Acto Reformatorio de 1983 - la que estableció en el artículo 130 que se elegiría un sólo suplente por cada Representante de Corregimiento. Con la promulgación del Acto Constitucional de 1983 se volvió a la fórmula histórica, tradicional e innecesaria de dos suplentes en la parte final del polémico artículo 141 de la Constitución de 1972.

---

<sup>394</sup> En las fracasadas reformas constitucionales de 1972 se reformaba este artículo, suprimiendo uno de los suplentes. Opinamos que ambos son innecesarios.



En el Derecho Constitucional iberoamericano observamos que en la mayoría de los casos se establece un suplente, pero no dos. En la práctica, muy raras veces el segundo suplente llega a ocupar la curul. Cuando esto ocurre es generalmente porque el Legislador principal decide darle oportunidad por compromisos electorales hechos con anterioridad a la elección. No resulta recomendable la este método de los Parlamentarios panameños de "dar oportunidad" a sus dos suplentes o a uno de ellos para que ocupen la curul, como principal. Esta práctica, cuando no obedece a un impedimento real y aceptable, es con el propósito inadecuado de halagar al suplente.<sup>395</sup>

En cuanto a la vida interna de las circunscripciones electorales, denominadas circuitos, la existencia de dos suplentes lo que hace es favorecer arreglos políticos electorales entre diversos líderes naturales con el ofrecimiento de una de las dos suplencias ya que el orden o prelación de éstas, la determinará la cantidad de votos que cada suplente obtenga porque el sistema panameño es de lista cerrada y desbloqueada a la que nos referiremos adelante.

Para los suplentes pueden darse votos selectivos, tanto en los circuitos plurinominales, como en los circuitos uninominales.

---

<sup>395</sup> QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit. p. 482.

Tanto en las elecciones de 1984 como en las de 1994 de Panamá se produjeron en este sentido, hechos curiosos. Si tomamos como ejemplo el denominado Circuito 8-9 el de más población electoral en Panamá,<sup>396</sup> en donde se eligen cinco Legisladores, observaremos aspecto interesante. Como en ese circuito se eligen cinco Legisladores, por disposición del Código Electoral en el artículo 195, cada partido político puede postular tantos candidatos como Legisladores correspondan a cada circuito electoral. Es posible que en ese circuito los partidos políticos legalmente constituidos puedan postular hasta cinco candidatos principales. En este caso el Código Electoral en el artículo 196 señala que las postulaciones deben incluir dos candidatos a suplentes por cada principal. Ocurriría, como consecuencia, que en la lista electoral de cada partido, para dicho circuito, habría cinco candidatos principales y diez candidatos a suplentes. ¿ Pero cómo se determinarían los suplentes elegidos ? ¿ Resultarían elegidos los dos suplentes que acompañan al candidato principal que ha salido elegido? Lo establecido en el artículo 142 del Decreto N° 2 de 26 de enero de 1989 <sup>397</sup> emitido por el Tribunal Electoral de Panamá para reglamentar las elecciones de 1989 y lo establecido en el artículo 81 ord. 13 del Texto Unico del

---

<sup>396</sup> Ver estadística con relación a este circuito que se encuentra en el desglose por circuito que se hace en el Documento No. 6.

<sup>397</sup> Ver el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá, Edición Oficial, No. 383 de jueves 26 de enero de 1989.

Reglamento del Proceso de Votación y Escrutinio para las elecciones generales de 1994.<sup>398</sup> En los circuitos plurinominales -como es el caso del circuito 8-9 - resultarían elegidos primero y segundo suplentes los candidatos postulados para suplentes que tengan mayoría de votos en las listas en que fueron elegidos los Legisladores principales. Esto ha provocado que en algunas ocasiones hayan salido elegidos suplentes que estaban en la lista electoral del partido correspondiente, pero acompañando a otro candidato principal que no resultó favorecido. En ocasiones el candidato a segundo suplente ha pasado a ser el primer suplente porque ha obtenido más votos que el candidato a primer suplente. En los circuitos uninominales ambas reglamentaciones establecen que resultarán elegidos, respectivamente primer y segundo suplentes, los candidatos postulados para suplentes en la lista correspondiente al Legislador principal que fue elegido en ese circuito, conforme al orden en que obtuvieron los votos. En este caso también la normativa permite que los suplentes se disputen, entre ellos, el orden o prelación de su acceso a la curul en caso de ausencia temporal o definitiva del Legislador.

De conformidad con el artículo 201 de la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 modificado por el artículo 92 de la Ley

---

<sup>398</sup> Ver el Boletín del Tribunal Electoral de Panamá, Edición Oficial No. 776 de domingo 13 de marzo de 1994.

No. 7 de 27 de mayo de 1992, por la cual se dicta el reglamento orgánico del régimen interno de la Asamblea Legislativa de Panamá,<sup>399</sup> todo Legislador puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, lo que hará por escrito ante la Secretaría General de la Asamblea Legislativa. En tal caso - dice la norma - será reemplazado por uno de sus suplentes y éste devengará el salario que corresponde al período. La precitada norma no establece las causales por las que el Legislador puede optar por una separación temporal y voluntaria de sus funciones. Lo correcto y ético sería que se determinaran las causales razonables y aceptables por las que se produce la separación temporal. Dejar esta sin definición es favorecer la anarquía y el desorden en el Parlamento. De igual forma, la norma no señala a cuál de los dos suplentes le correspondería ocupar la curul. Ante la licencia solicitada por el Legislador, opinamos que lo justo sería que lo reemplazara el primer suplente, lo que es a nuestro juicio, el orden lógico de reemplazo. Pero, según se interpreta en el artículo 201 de la Ley en referencia, lamentablemente ello no es así. Quizá por esta razón y para asegurarse que el reemplazo lo decide unilateralmente el Legislador principal, el artículo

---

<sup>399</sup> Ver Gaceta Oficial, Organo del Estado Panameño, N° 20,198 de miércoles 5 de diciembre de 1984, Panamá República de Panamá (Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984) y Gaceta Oficial No. 22,044 de jueves 28 de mayo de 1992 (Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992).

siguiente número 202 de la referida Ley,<sup>400</sup> señala que el Suplente del Legislador que está fungiendo como miembro de la Asamblea Legislativa sustituirá al Principal solamente a solicitud de licencia de éste y, en tal caso, será juramentado ante el pleno de la Asamblea Legislativa. Si interpretamos ambas normas llegamos a la conclusión que el Legislador Principal en Panamá puede separarse temporalmente de su cargo por la razón que le resulte más conveniente y sin necesidad de tener razones valederas y aceptables por cuanto la Ley no define expresamente cuáles son las razones de su separación. Asimismo, tenemos que concluir sosteniendo que la Ley no le otorga al primer suplente el derecho obtenido por la fuerza de los votos porque no le asegura dicho lugar en el orden de acceso a la curul. Esto es una incongruencia entre los resultados electorales como expresión del mandato popular y el aislado deseo de los Legisladores principales. En la práctica ocurre que el Legislador al momento de solicitar su licencia por escrito ante el pleno designa a cualquiera de los dos suplentes, en esos casos, al que políticamente esté más a tono con los deseos del Legislador Principal, sin importar cómo votó el pueblo.<sup>401</sup> Estas razones hacen de las suplencias

---

<sup>400</sup> El artículo 202 de la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 fue modificado por el artículo 93 de la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992 (Gaceta Oficial No. 22,044 de jueves 28 de mayo de 1992).

<sup>401</sup> Por ello se ha dicho que el método que se ha seguido con relación a las suplencias en Panamá ha dado lugar a entronizar conocidas corruptelas electorales y a engendrar enconadas disensiones dentro de los partidos, QUINTERO, César, Derecho

parlamentarias en Panamá una institución ineficaz y diseñadas solamente para satisfacer al Legislador Principal en compromisos electorales.

Pero, a pesar de estas razones de orden jurídico, los Suplentes que hayan actuado en cualquier tiempo durante el período legislativo, es decir, en cualquier tiempo de los cinco años de mandato, tendrá derecho a la importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada tres (3) años para su uso personal y de sus familiares dependientes, a franquicia postal, telegráfica y telefónica dentro del territorio nacional, a una matrícula con distintivo especial para su automóvil particular y para todo el período y al uso de pasaporte diplomático para sí y para su conyuge y para sus familiares dependientes.<sup>402</sup>

Estas concesiones que la norma graciosamente denomina "prerrogativas especiales" nos parecen exageradas y desproporcionadas incluso para el Legislador Principal, pero nos referiremos a esto, más adelante cuando hablemos sobre la "asignación económica a los Parlamentarios y aspectos inherentes a las prerrogativas."

---

Constitucional, op. cit. p. 483

<sup>402</sup> Ver el artículo 206 de la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984 modificado por el artículo 95 de la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992 (Gaceta Oficial No. 22,044 de jueves 28 de mayo de 1992).

## 5. Período de Sesiones

De conformidad con el artículo 143 de la Constitución Política de Panamá de 1972, la Asamblea Legislativa se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la capital de la República en sesiones ordinarias que durarán ocho meses en el lapso de un año, divididas en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Estas legislaturas se extenderán del primero de septiembre de cada año hasta el treinta y uno de diciembre y desde el primero de marzo hasta el treinta de junio.

Podrá haber sesiones extraordinarias, cuando previamente las convoque el Organo Ejecutivo, pero, deberá determinar el tiempo de sesión y las materias que deberán conocer. Estas sesiones extraordinarias serán remuneradas con cargo al Presupuesto de la Nación.<sup>403</sup> En Panamá no es posible que la Asamblea se autoconvoque a sesiones extraordinarias situación que sí es posible, por ejemplo, en España,<sup>404</sup> en Guatemala-

---

<sup>403</sup> Así lo establece el artículo 82 de la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984, Gaceta Oficial 20,198 de miércoles 5 de diciembre de 1984.

<sup>404</sup> Según el artículo 73,2 de la Constitución Española de 1978, desarrollado por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOE núm. 55, de 5 de marzo), las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

la,<sup>405</sup> en Perú,<sup>406</sup> en Ecuador,<sup>407</sup> en Bolivia,<sup>408</sup> y Chile.<sup>409</sup>

En Panamá, por mandato constitucional del precitado artículo 143, la Asamblea Legislativa no puede determinar los asuntos que va a considerar en las sesiones extraordinarias, ni el término en que lo hará, pues esto le compete exclusivamente al Organo Ejecutivo en el Decreto de convocatoria. Es decir, que el Presidente de la República es el que convoca,

---

<sup>405</sup> El artículo 158 de la Constitución de Guatemala de 1985 establece que el Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cuando lo convoque la Comisión Permanente del Parlamento o el Organo Ejecutivo. También pueden solicitar la convocatoria a sesiones extraordinarias la mitad más uno, de los Diputados.

<sup>406</sup> El Artículo 168 de la Constitución Peruana de 1979 señalaba que el Congreso se reunía en legislatura extraordinaria a iniciativa del Presidente de la República o a pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes de cada Cámara.

<sup>407</sup> La Constitución Ecuatoriana de 1984 establece en el artículo 64 que el Congreso puede sesionar extraordinariamente convocado por el Presidente de la República, por el Presidente del Congreso o por las dos terceras partes de los Diputados.

<sup>408</sup> La Constitución de Bolivia de 1967 dice en su artículo 47 que el Congreso puede reunirse extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo o por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

<sup>409</sup> El artículo 52 de la Constitución Chilena de 1980 señala que el Congreso podrá ser convocado a legislatura extraordinaria por el Presidente de la República. Si no estuviese convocado por éste, el Congreso podrá autoconvocarse a través del Presidente del Senado y a solicitud escrita de la mayoría de miembros de cada una de sus ramas.



decide el tiempo y qué es lo se va a tratar.<sup>410</sup> Esta rígida postura de ordenamiento Constitucional panameño ha sido la tónica histórica del país. La actual Constitución de Panamá de 1972 recoge casi íntegramente, en este sentido, lo que establecían las Constituciones de 1904 (art.55), de 1941 (art.77) y la de 1946 (art.111).

Sostenemos que el origen de esta norma tradicional en Panamá fue la influencia que tuvo en el Istmo la derogada Constitución Colombiana de 1886.<sup>411</sup>

Recordemos que cuando Panamá se independizó de España el 28 de noviembre de 1821, decidió unirse a la entonces llamada Gran Colombia y de ésta se separó el 3 de noviembre de 1903. Esto nos indica que la Constitución Colombiana de 1886 rigió sobre Panamá, por más de quince años. Tal hecho nos revela por qué razón el artículo 68 de dicha Constitución es casi igual a lo que posteriormente repitieron las cuatro Constituciones panameñas. La única diferencia es que en el texto

---

<sup>410</sup> QUINTERO, César en Derecho constitucional, op. cit. p. 485 ha sostenido que tres restricciones impone este artículo: 1. Sólo puede reunirse si el Ejecutivo convoca; 2. Sólo puede sesionar por el tiempo que éste señale; 3. Sólo puede tratar los asuntos que él mismo le someta. Por estas razones las denomina reuniones extraordinarias restringidas.

<sup>411</sup> SACHICA, Luis Carlos, en Constituciones Políticas de los Países del Pacto Andino, Publicación del Parlamento Andino, Secretaría Ejecutiva, Compilada por Jorge Mario Eastman, Segunda Edición, Bogotá, Colombia, marzo de 1991, efectúa un detallado análisis de la Constitución Colombiana de 1886, págs 430 a 498.

Colombiano de 1886, se hablaba de Gobierno en vez de Ejecutivo, pero en lo demás es idéntico a los artículos que Panamá ha tenido en toda su evolución Constitucional. Sin duda alguna, podemos asegurar que la primera Constitución panameña de 1904 tomó como modelo lo establecido en el artículo 68 de la Constitución Colombiana sobre las convocatorias a sesiones extraordinarias.<sup>412</sup>

La nueva Constitución Colombiana de 18 de julio de 1991,<sup>413</sup> que derogó íntegramente la de 1886 recoge en el artículo 138, la misma fórmula rígida y limitativa del artículo 68 de la Constitución de 1886. De manera que actualmente Panamá y Colombia mantienen un sistema que a

---

<sup>412</sup> Sobre la influencia de la Constitución Colombiana de 1886 sobre la primera Constitución panameña ver FABREGA Jorge, Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1986 págs 9 - 104. RICORD, Humberto, "Las Cuatro Constituciones Panameñas", Revista Jurídica Panameña, N° 1, Panamá, enero -abril de 1973, págs 63 a 90. PEDRESCHI, Carlos Bolívar, El Control de la Constitucionalidad en Panamá, Ediciones Fábrega, López, Pedreschi y Galindo, Panamá 1965, págs 138 a 145. GOYTIA, Victor Florencio, Las Constituciones de Panamá, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid España, 1954. MOSCOTE, José Dolores El Derecho Constitucional Panameño, Imprenta Nacional, Panamá 1960. QUINTERO, César, Derecho Constitucional, op. cit.

<sup>413</sup> Es importante resaltar que la Constituyente Colombiana fue elegida en diciembre de 1990. Se eligieron setenta Constituyentes y cuatro delegatarios con derecho a voz. La Asamblea Constituyente se instaló el 5 de febrero de 1991, y el 18 de julio de 1991 se promulgó la nueva Constitución Política de Colombia. SACHICA, Luis Carlos, ALVAREZ, Fernando, BURBANO T., Eduardo, NARANJO M. Vladimiro y otros en Constitucionalistas ante la Constituyente, publicación del Centro Colombiano de Estudios Constitucionales, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, noviembre de 1991, analizan el proceso constituyente Colombiano.

nuestro juicio, sin razón y sin sentido lógico, limita y nulifica la posibilidad de autoconvocatoria a sesiones extraordinarias de sus respectivos Parlamentos.

Según el reglamento interno de la Asamblea Legislativa de Panamá (art.1) ésta se reunirá y sesionará en el salón de reuniones del Palacio Justo Arosemena ubicado en la capital de la República o donde lo dispusiese la mayoría de los Legisladores.<sup>414</sup> Esta última frase que hemos resaltado aclara lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución de Panamá de 1972 que establece que el lugar de reuniones será la capital de la República. No da lugar el artículo en referencia a que se puedan celebrar reuniones en otro sitio de la República de Panamá aunque éste sea el querer democrático de la mayoría parlamentaria.

En la legislatura que empezó el primero de septiembre de 1994 y que terminará el 31 de agosto de 1999 se eligieron, en esa misma fecha, los Dignatarios de la Corporación que son el Presidente y un Primer y Segundo Vicepresidentes, los que

---

<sup>414</sup> Con fundamento en este artículo, el acto de instalación de la Asamblea Legislativa del período 1994-1999, y la juramentación del Presidente de la República Ernesto Pérez Balladares y de sus dos Vicepresidentes, fue celebrado el 1 de septiembre de 1994 en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá y no en el Palacio de Reuniones del Órgano Legislativo.

durarán en sus cargos por el término de un año.<sup>415</sup> En la apertura de esa legislatura anual el Presidente de la República saliente asistió, previa designación de una comisión de cinco parlamentarios que le informó que la Asamblea estaba debidamente instalada y lo invitó formalmente a venir a la Cámara. Otra comisión hizo lo mismo con el nuevo Presidente y con sus dos Vicepresidentes pues estos debían ser juramentados de conformidad con los artículos 176 y 177 de la Constitución de Panamá de 1972. Pero, según el artículo 80 de la Ley en referencia, en las legislaturas que se inician el primero de marzo, el Presidente de la República debe asistir para presentar, en un discurso, su informe anual. En esa fecha entregará a la Asamblea los informes y memorias anuales del Gobierno Central, de las Entidades Autónomas y otras dependencias estatales.

Las sesiones ordinarias se celebrarán de lunes a jueves en un horario de tres y treinta de la tarde hasta las siete y treinta de la noche. (art.81) Pero, si la sesión empezara más tarde, se suspenderá después de las siete y treinta de la noche, puesto que las sesiones deben ser de cuatro horas diarias. (art. 84) La Asamblea puede, no obstante, decretarse en sesión permanente por el tiempo que estime conveniente

---

<sup>415</sup> Es importante resaltar que en la primera legislatura del período 1994-1999, se eligió por primera vez en la historia de Panamá una mujer como Presidenta del Parlamento. Tal distinción la logró la diputada Balbina Herrera Araúz del oficialista partido P.R.D.

(art. 83) Las sesiones de la Asamblea son públicas y existe la obligación de ser retransmitidas íntegramente por la radiodifusora estatal y opcionalmente por los medios de comunicación que lo soliciten. Si no puede hacerlo la radiodifusora estatal el Estado debe garantizar la transmisión. (art.85) <sup>416</sup>

#### 6. Asignación Económica de los Parlamentarios y Aspectos inherentes a las Prerrogativas

Uno de los misterios más grandes en Panamá es saber cuánto reciben de emolumentos los Legisladores. Se ha llegado a conocer que sus emolumentos, entre los denominados salarios y gastos de representación, ascienden aproximadamente a once mil balboas mensuales, lo que equivale - según cambio calculado a razón de cien pesetas por balboa - a un poco más del millón de pesetas por mes.

---

<sup>416</sup> En España, de conformidad con el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOE núm. 55 de 5 de marzo), artículo 63, las sesiones del pleno serán públicas con ciertas excepciones: 1. Cuando se traten asuntos concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros o de la suspensión de algún Diputado. 2. Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados o formuladas por las Comisiones de Investigación. 3. Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiese acordado.

Además de los privilegios que tienen los Parlamentarios Panameños y que veremos más adelante, reciben una jugosa remuneración - jocosamente no la denominan salario - de 11,000 dólares mensuales, información que hemos recogido de una certificación que en tal sentido expidió la Contraloría General de la República de Panamá el 15 de enero de 1992.<sup>417</sup>

La actual Constitución Política de Panamá dice, en el artículo 151, que los Legisladores devengarán los emolumentos que señale la Ley, los cuales serán imputables al Tesoro Nacional, pero su aumento sólo será efectivo después de terminar el período de la Asamblea Legislativa que lo hubiese aprobado. El artículo 205 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, contenido en la Ley N° 49 de 4 de diciembre de

---

<sup>417</sup> De conformidad con la aludida certificación de 15 de enero de 1992, la cantidad se mensual que en conceptos de emolumentos reciben los Parlamentarios se desglosa así:

|  |                  |
|--|------------------|
| Salario.....                                   | \$ 1,800.00      |
| Gastos de Representación.....                  | \$ 3,200.00      |
| Gasolina.....                                  | \$ 1,000.00      |
| Sobresueldo y dieta<br>hasta un máximo de..... | \$ 1,000.00      |
| Nombramiento de personal.....                  | \$ 4,000.00      |
| <br>TOTAL MENSUAL .....                        | <br>\$ 11,000.00 |

La certificación la reprodujo el Diario La Prensa de la ciudad de Panamá, República de Panamá el 12 de agosto de 1992 en la página 18 A con el título de " Refutan a Cochez".

1984, señala que los miembros de la Asamblea Legislativa tendrán, por lo menos, las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado. La norma dice que por lo menos, es decir, que cabe perfectamente el hecho de que sus emolumentos o asignaciones sean superiores a la de los Ministros de Estado.

La Constitución Española en el artículo 71,4 señala que los diputados y senadores recibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras. El reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 en el artículo octavo establece lo siguiente:

1. Los Diputados percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.
2. Tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.
3. Todas las percepciones de los Diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general.
4. La mesa del Congreso fijará cada año la cuantía de las percepciones de los Diputados y sus modalidades dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias.

Como podemos apreciar, la norma transcrita difiere sensiblemente en cuanto a su redacción y en cuanto al fondo mismo con la normativa panameña. La norma española no le otorga privilegios ilimitados a sus parlamentarios como ocurre

en Panamá. Lo que establece el reglamento del Congreso de Diputados en el artículo 9 - que nos parece de gran validez y sentido lógico - es lo siguiente:

1. Correrá a cargo del presupuesto del Congreso el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motiva su afiliación o pertenencia a aquéllas.
2. El Congreso de los Diputados podrá realizar con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social los conciertos precisos para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior y para afiliarse, en el régimen que proceda, a los Diputados que así lo deseen y que con anterioridad no estuviesen dados de alta en la Seguridad Social.
3. Lo establecido en el apartado 1 se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que por su dedicación parlamentaria estén en situación de excedencia, a las cuotas de clases pasivas.

La norma anteriormente transcrita es eminentemente justa para con los parlamentarios sin otorgar desproporcionadas prebendas a los mismos, como lamentablemente se da en Panamá.

Existen países como Bélgica que han constitucionalizado el salario de sus parlamentarios. El artículo 52 de la Constitución Belga señala que cada miembro de la Cámara de Representantes gozará de una indemnización anual de 12,000 doce mil francos y se le otorga el derecho de recorrer gratuitamente todas las vías de comunicación explotadas o concebidas por el Estado. El artículo 57 le concede el mismo



derecho de utilizar las vías de comunicación a los senadores, pero señala que éstos no recibirán remuneración alguna. Tendrán derecho a ser indemnizados de sus gastos hasta la suma de cuatro mil francos anuales.<sup>418</sup>

Son muchos los panameños que critican constantemente los excesivos privilegios que detentan los Legisladores. Pero, no sólo en este aspecto la Asamblea ha hechos caso omiso de las quejas ciudadanas sino que reiteradamente ha demostrado que es incapaz de autoreformarse. Han resultado nulos los esfuerzos ciudadanos por eliminar de la Constitución Política de Panamá de 1972 - vía una reforma en el Parlamento - aspectos antidemocráticos como la postulación partidista ( que se mantiene en los Artículos 140 y 141, ord. 7) y la revocatoria del mandato por los partidos políticos (artículo 145). De eliminarse estas trabas - a las que nos referiremos más adelante - podría darse una mejor participación democrática de cualquier ciudadano en el país.

Desde 1990 hasta mediados de 1992 la Asamblea discutió un conjunto de reformas constitucionales que finalmente no fueron aprobadas por los panameños en el referéndum nacional de 15 de noviembre de 1992. Sospechosamente, pocos días antes de aprobar finalmente el Acto Legislativo No. 1 de 30 de junio

---

<sup>418</sup> Constitución Belga traducida y transcrita en Documentación Monográfica sobre Elecciones Dirección de Estudios y Documentación. Secretaría General del Senado, Madrid, España.

de 1992 - que luego sometieron a referéndum - por el cual se sustituía el Preámbulo, se introducían nuevos preceptos y se reformaban el contenido y la denominación de varios Títulos, Capítulos y Artículos de la Constitución Política de la República de Panamá, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 7 de 27 de mayo de 1992. Dicha Ley, que apareció en la Gaceta Oficial 22.044 de jueves 28 de mayo de 1992, reformó la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984, que dictó el reglamento orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Para sorpresa, en la referida Ley los miembros del parlamento panameño se aprobaron para su provecho personal una serie de privilegios que ellos denominan "prerrogativas" pero que a todas luces desaprobamos y censuramos por desproporcionados y exagerados.

El artículo 95 de dicha Ley dice así:

Artículo 95. El Artículo 206 de la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984 queda así:

Artículo 206. Los miembros de la Asamblea Legislativa gozará de las siguientes prerrogativas especiales:

1. Franquicia postal, telegráfica y telefónica dentro del territorio nacional. Este derecho le será reconocido también a los Suplentes;
2. Importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada dos (2) años, para su uso personal y de sus familiares dependientes. El Suplente de Legislador que haya actuado en cualquier tiempo durante el período Legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente.

En caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente o que el propietario sea despojado de él definitivamente por robo, hurto o cualquier otra causa catalogada como pérdida total, el beneficiario de esta prerrogativa podrá acogerse a una nueva exención, siempre que pruebe debidamente los motivos que la justifiquen; y

3. Pasaporte diplomático para los Legisladores y sus familiares dependientes; así como para cada Suplente y su cónyuge.

Como podemos observar, con esta norma, cualquier Legislador puede hablar telefónicamente - por ejemplo - desde la ciudad capital de Panamá hasta cualquier ciudad o pueblo del país sin importar a qué distancia se encuentre, durante el tiempo que quiera, sin que ello le cueste nada. Igual ocurre con el privilegio de los vehículos. Si tienen derecho a importar un vehículo libre de impuestos cada dos años y su período es por cinco años, debemos concluir que tendrán derecho a tres vehículos sin impuestos en los cinco años, para su uso particular y que además son de su propiedad. Adicionalmente el artículo permite que en caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente, el Legislador pueda acogerse a una nueva exención. El artículo no dice si la causa del accidente debe ser imputable por responsabilidad del Legislador. Ello nos conduce a sostener que si un legislador, por ejemplo, se estrella contra un árbol o tira el automóvil por una cuneta, porque el vehículo no le agrada, podría tener derecho a otro automóvil libre de impuestos durante esos dos años. En resumidas cuentas podemos decir que

en principio tienen derecho a tres automóviles y a la posibilidad de algunos otros porque la norma en caso de accidente o pérdida no fija máximos. Debemos ser conscientes que un vehículo libre de impuestos es considerablemente más barato con relación al valor que tiene que pagar cualquier ciudadano para comprarse un automóvil. Si analizamos detenidamente la norma transcrita que le da derecho a la importación libre de impuestos y demás gravámenes de vehículos a los Legisladores y a sus dos suplentes llegaremos a las siguientes conclusiones matemáticas: En principio serían tres (3) vehículos en los cinco años por cada Legislador Principal, más dos (2) para cada uno de los suplentes. Esto nos daría un total de 7 vehículos por cada Legislador. Multiplicada esta cantidad por 67 Legisladores nos da la cifra de 469 vehículos que podrían entrar al país sin pagar impuestos. Nos preguntamos entonces, ¿cuánto dejará de percibir el Tesoro panameño que bien podría concretarse en obras sociales para el país?<sup>419</sup>

---

<sup>419</sup> Recomendamos leer el interesante y documentado artículo del abogado Rodrigo Noriega, publicado en el Diario La Prensa de Panamá en la página 6-A, título "Trasfondo" del lunes 7 de septiembre de 1992. En dicho artículo aparece la lista de algunos Legisladores con los costosos vehículos que han introducido libre de impuestos y demás gravámenes. Algunos de Circuitos donde no hay tan siquiera carreteras. Asimismo, el artículo denunció que las reformas tributarias contenidas en la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 modificaron el artículo 540 del Código Fiscal para permitir el traspaso inmediato del vehículo a una tercera persona sin pago de impuestos.

Ahora bien, en esa misma Ley encontramos el siguiente artículo, realmente asombroso:

Artículo 78. Adiciónase el Artículo 193-B a la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, así:

Artículo 193-B. Para la consideración del levantamiento de la inmunidad parlamentaria se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Las denuncias o acusaciones en contra de los miembros de la Asamblea Legislativa pueden ser presentadas por cualquier ciudadano, con fianza, ante el Procurador General de la Nación. El acusador o denunciante debe presentar las pruebas del hecho, sin lo cual no serán admitidas la acusación o denuncia. La misma será remitida en forma inmediata a la Asamblea Legislativa. (el subrayado es nuestro).

Este artículo obliga a cualquier persona que desee denunciar a un Legislador, a presentar una caución pecuniaria para poder hacer efectiva su denuncia. Esto quiere decir que si cualquier ciudadano deseara denunciar un supuesto delito contra la administración pública que a su juicio ha cometido o estuviere cometiendo un Legislador, debe depositar determinada suma de dinero para poder hacer efectiva su denuncia. Como bien lo dice la norma, esta fianza debe ser presentada ante el Procurador General de la Nación. Corresponderá a la autoridades encargadas de administrar justicia (Procurador General) determinar a cuánto dinero debe depositar el interesado. A parte de esto, el mismo artículo exige la presentación de las pruebas del hecho, sin lo cual no será tan

siguiera admitida una simple denuncia. Muchas veces ocurre que las personas hacen uso de la denuncia porque tienen el indicio de que se ha cometido un delito. En ese caso, los funcionarios de instrucción investigan si efectivamente hay un hecho delictivo, para lo cual practican todas las pruebas que estimen convenientes. Pero, después de la vigencia de esta Ley, ello no es posible porque hay que presentar una caución en dinero para poderlos denunciar y además llevar las pruebas, de lo contrario no será posible la admisión de la denuncia.

Esta abominable y nefasta Ley, nos revela hasta que grado de corrupción ha llegado el Parlamento en la República de Panamá. Los denominados Legisladores se han constituido en unos ciudadanos súperprivilegiados que se han situado por encima de la ley, de la razón y de la justicia. Lo más lamentable y reprobable es que estos privilegios se los autotorgaron, un mes y tres días antes de aprobar las ineficaces reformas constitucionales que fueron rechazadas en el referéndum de 15 de noviembre de 1992. La actuación del Parlamento, a nuestro modo de ver los descalificó - y mientras no se reformen estos privilegios a los que lleguen - como cuerpo idóneo para representar adecuadamente los intereses de la sociedad panameña, los invalida moralmente para actuar en interés de la nación y les impide hacer un cambio en el sistema político panameño, anhelo que con tanta necesidad reclama el país.

Asimismo, es importante que resaltemos que en la Ley No. 49 de 4 de diciembre de 1984 (Gaceta Oficial de la República de Panamá N° 20,198 de 5 de diciembre de 1984) el artículo 31 dice así:

Artículo 31. Todo Legislador tendrá a su servicio, como mínimo, una secretaria, un conductor y un auxiliar, que atenderán los asuntos que se les encomiende, para el mejor desempeño de la labor legislativa su cargo.

Cada Legislador escogerá el personal a su servicio y comunicará a la Directiva de la Asamblea Legislativa sus nombres para su nombramiento, remoción o reemplazo. (el subrayado es nuestro).

Como podemos observar, esta norma establece que los Legisladores tendrán como mínimo tres personas a su servicio pagados con el presupuesto del Organo Legislativo. Tienen también el derecho, previa comunicación a la Directiva, a su nombramiento remoción o reemplazo.

La Constitución panameña de 1972 establece la tradicional doble vertiente de irresponsabilidad jurídica (inviolabilidad) o la inmunidad como prerrogativas parlamentarias. En el artículo 148 la Constitución Política de Panamá de 1972 establece lo que se denomina irresponsabilidad jurídica - que se conoce como inviolabilidad - y en el artículo 149 la inmunidad. La inviolabilidad para Jordi Solé Tura y Miguel Aparicio Pérez es la irresponsabilidad jurídica de que goza el

parlamentario mientras se halle en posesión de su cargo por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.<sup>420</sup> Para Alfonso Fernández-Miranda la inmunidad es la prerrogativa de que los representantes parlamentarios no podrán ser privados de libertad ni sometidos a procedimientos que puedan culminar en dicha privación, sin el previo consentimiento de la Cámara a que pertenezcan.<sup>421</sup> Para Juan José González Rivas la inmunidad parlamentaria constituye un obstáculo o requisito de procedibilidad fundamentado en la necesidad de garantizar la independencia del poder legislativo como soberano, habida cuenta de que la soberanía reside en el pueblo y éste la ejerce a través de sus representantes en el parlamento.<sup>422</sup>

---

<sup>420</sup> SOLE TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel, Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, España 1984, p. 68. Sostienen los autores que el concepto de "opiniones", en el Derecho Constitucional Español es entendido en su sentido más amplio y se refiere a cualquier manifestación oral, escrita e incluso física que pueda afectar al parlamentario. Consideran que puede entenderse que las manifestaciones protegidas por dicha irresponsabilidad son las emitidas en el seno de la Cámara, lugar en principio exclusivo para ejercer sus funciones, aunque es un punto controvertido y discutible y haya doctrinas que defiendan una mayor extensión del privilegio.

<sup>421</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, La Inmunidad Parlamentaria en la Actualidad, Publicación del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1977, p. 208.

<sup>422</sup> GONZALES RIVAS, Juan José, Algunas Consideraciones sobre la Inmunidad Parlamentaria y su Regulación Actual, I Jornadas de Derecho Parlamentario, volumen II, Publicación del Congreso de los Diputados de Madrid, España, 1985, p. 1034. El autor considera que la inmunidad protege las funciones parlamentarias pero no debe transformarse en privilegio que se convierta en instrumento de protección de los verdaderos sujetos de las decisiones políticas: los partidos políticos y su aparato,



Consideramos importante expresar - como anteriormente dijéramos - que en las reformas constitucionales que los Parlamentarios panameños propusieron en noviembre de 1992, se ampliaba la inmunidad parlamentaria de cinco días antes de cada legislatura - como existe actualmente en la Constitución panameña - a cinco años y reiteraban el principio de que los Legisladores podían ser demandados civilmente pero que no podían decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período. Esto último quería decir que si cualquier ciudadano le hubiera hecho un trabajo a un determinado Legislador, y el Legislador no le pagaba, no podía secuestrar ni tampoco lograr el pago de lo debido durante el período de cinco años. No podía secuestrar el patrimonio del Legislador, esto es, ni sus emolumentos de 11,000 dólares mensuales, ni su automóvil, ni fincas, ni residencias.

Pero, veamos la ampliación de la inmunidad que pretendieron hacer los legisladores panameños y para ello comparemos los dos artículos, es decir, el artículo vigente de la Constitución (art. 149) y el artículo que se propuso en las fracasadas reformas constitucionales de 1992.

---

pues, la existencia de mayores garantías para quienes representan el pueblo soberano deben estar equilibradas con unas mayores responsabilidades en el desempeño de tan importantes funciones. Ibidem, págs. 1036 y 1037.

La Constitución vigente en el artículo 149 dice así:

Artículo 149. Cinco días antes del período de cada legislatura, durante esta y hasta cinco días después, los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

Esta inmunidad no surte efecto cuando el Legislador renuncie a la misma o en caso de flagrante delito.

El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período.

De conformidad con este artículo la inmunidad surte efectos cinco días antes de la legislatura, que se inicia el 1 de septiembre de cada año y cinco días después de terminar esta legislatura el 31 de diciembre. Igualmente, cinco días antes del primero de marzo y cinco días después del 30 de junio, fecha en que termina la segunda legislatura. En los dos meses que existen entre cada legislatura, esto es enero y febrero y julio y agosto los Legisladores no tienen inmunidad parlamentaria.

En el proyecto de reforma la situación cambiaba así:

Artículo 149. Desde que son proclamados y durante el período para el cual han sido elegidos, los miembros de la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos

ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Nacional.

Esta inmunidad no surte efecto cuando el Diputado renuncie a la misma, o en caso de flagrante delito, o cuando la Asamblea Nacional por mayoría absoluta, suspenda la inmunidad al Diputado.

El Diputado podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros y otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de la proclamación de su elección hasta el vencimiento de su período.

Como se observa en la norma que se ha transcrito y que formó parte del grupo de artículos que integraron las propuestas de reformas constitucionales que se sometieron a referéndum, la inmunidad fue ampliada por los propios Legisladores. En aquella ocasión sostuvimos que considerábamos exagerada la ampliación de la inmunidad a cinco años, es decir, desde el día en que eran proclamados Legisladores, hasta que vencía su período.

Hemos sabido de algunos abogados que no compartieron en su momento este criterio y que consideraron que sí era oportuno que los Legisladores tuvieran cinco años de inmuni-

dad, en lugar de cinco días antes y cinco días después de cada legislatura.<sup>423</sup>

Curioso resultó que el profesor César Quintero quien promovió el sí a las reformas, haya escrito hace unos años que simpatizaba con la idea de la reducción de la inmunidad parlamentaria, tal y como se establece actualmente en la Constitución (art. 149), es decir, cinco días antes, durante y cinco días después de cada período. En esa ocasión, César Quintero dijo (refiriéndose al actual artículo 149 (cinco días antes, durante y cinco días después):

"Disminuyó acertadamente el privilegio de la inmunidad parlamentaria, cuyo lapso había sido exagerado por las Constituciones de 1946 y de 1972, las cuales lo extendían a todos los años que duraba el mandato legislativo. El nuevo texto lo limita a "cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después." <sup>424</sup>

Debemos entender, por consiguiente que Quintero, uno de los más verticales defensores de las rechazadas reformas de 1992, no estuvo de acuerdo tampoco con el exagerado aumento de la inmunidad que se hicieron los Legisladores en las desaprobadas Reformas Constitucionales de 1992 (art. 149).

---

<sup>423</sup> El Abogado y Profesor universitario Rafael Murgas Torrazza manifestó no estar de acuerdo con nuestra tesis ya que consideraba adecuado que los Legisladores tuvieran inmunidad por todo su período. Así se pronunció en la emisora La Exitosa de la ciudad de Panamá el jueves 16 de julio de 1992 en el programa Micrófono Abierto con la conducción del periodista Osvaldo Antonio Ramos.

<sup>424</sup> Quintero, César. Antecedentes y Significado del Acto Constitucional de 1983 en Fábrega Jorge, op cit. p.107.

Sobre este aspecto, debemos reconocer que en un debate, ante los estudiantes de Comunicación Social de la Universidad Santa María La Antigua (U.S.M.A.) de la ciudad de Panamá, el miércoles 16 de septiembre de 1992, el profesor Quintero objetó la extensión de la inmunidad "porque no era táctico ni prudente, ni político hacer eso en las reformas constitucionales". Así como hubo entre los que abogaron por el Sí, criterios realistas como el reconocido por Quintero en dicho debate, hubo otros irresponsables y ridículos. En un debate ante la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (ADEDE) de la ciudad de Panamá, República de Panamá, celebrado el martes 13 de octubre de 1992, el abogado Cecilio Castellero manifestó que la reducción de la inmunidad en la Constitución de Panamá de 1972 de sólo cinco días antes, durante y después de cada legislatura, había sido inventada por la dictadura militar para tener a los Parlamentarios desprotegidos y poderlos detener y perseguir en cualquier momento. Desde su punto de vista, por esta razón, se justificaba devolverle en democracia una inmunidad total a los Parlamentarios panameños. Así justificó el aumento de la inmunidad en las reformas constitucionales (art.149).

Con su ligero criterio no se percató que fue la Constitución de 1904 la primera que limitó la inmunidad en Panamá, en el artículo 60 que la estableció en veinte días antes, durante y veinte días después de cada Legislatura. Fueron inspirado-

res de la Constitución de 1904, varios próceres de nuestra independencias de Colombia en 1903 y no los militares panameños. Otra Constitución que limitó la inmunidad en Panamá fue la de 1941 en el artículo 82 igual que la de 1904 en 20 días antes, durante y después.

Particularmente estoy de acuerdo con la limitación de la inmunidad para evitar los repetidos abusos por parte de los Parlamentarios, hecho común en varios países iberoamericanos. De esa sabia norma de las Constituciones de 1904 y la de 1941, extrajeron la idea los que reformaron la Constitución en 1983, cuando fijaron la inmunidad de los Legisladores panameños en cinco días antes, durante y cinco días después de cada legislatura. (Art. 149)

Nosotros reafirmamos la opinión que no es necesario que nuestros parlamentarios tengan una inmunidad absoluta, durante todo su período. La norma que se había propuesto en las reformas de 1992 extendía aún más la inmunidad. La inmunidad hubiese surtido efectos desde el día en que el Legislador era proclamado, mas no desde el día en que tomaba posesión del cargo. Es decir, hubiese tenido inmunidad por sus cinco años de período parlamentario y por unos meses más, desde que era proclamado. Esto era exagerado e innecesario. En nuestra historia constitucional nos encontramos que, si bien es cierto la Constitución de 1946 establecía la inmunidad similar a la

del artículo propuesto en las reformas, no es menos cierto - como ya hemos dicho - que las Constituciones de 1904 y 1941 establecieron límites a la inmunidad.

El actual artículo de la Constitución Panameña de 1972 sobre la inmunidad, (art. 149) tiene ciertas excepciones a saber, que el Legislador renuncie a la inmunidad, en caso de flagrante delito o que la Asamblea por mayoría absoluta suspenda la inmunidad del Legislador. La renuncia de la inmunidad por el Legislador es un hecho muy poco común. El único caso hasta ahora conocido fue el del Legislador del partido Revolucionario Democrático ( P.R.D.), Elías Castillo quien en 1992, lo hizo para hacerle frente a un proceso penal instaurado contra él.<sup>425</sup>

El caso de flagrante delito, significa que el Legislador es sorprendido o se le mira ejecutando un acto delictivo. Hemos investigado y sabemos que jamás un Parlamentario panameño ha sido detenido por estar cometiendo flagrante delito. Sin embargo, desde la restructuración del órgano

---

<sup>425</sup> Para profundizar en el estudio de la inmunidad parlamentaria, ver GONZALEZ RIVAS, Juan José, "Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual"; en las Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario, Publicación del Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1984. p. 1133 y subsiguientes. GARCÍA, Eloy, "Inmunidad Parlamentaria y Constitución democrática"; en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense N° 15, monográfico, Estudios en homenaje al profesor Don Luis Sánchez Agesta, Madrid, España, 1989, p. 439 y subsiguientes.

legislativo en las reformas constitucionales de 1983 sólo se ha dado un caso en que el pleno de la Asamblea Legislativa decidió por mayoría levantar la inmunidad a un Parlamentario.<sup>426</sup> La medida, se hizo varios meses después de la detención del Parlamentario Anel Ramírez en los Estados Unidos acusado de pertenecer a una banda de traficantes de Cocaína.

Por último, para que la Asamblea suspenda la inmunidad debe hacerse por mayoría absoluta (la mitad más uno de los setenta y un Legisladores). Pero el artículo 94 de la Ley 7 de 27 de mayo de 1992 se adicionó un párrafo al artículo 204 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984 que establece lo siguiente:

"La suspensión de la inmunidad para ser investigado no se extenderá por más de dos meses y medio (2 1/2). Dentro del término de dos meses deberá perfeccionarse el sumario y la Corte Suprema de Justicia, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al del recibo de la investigación, procederá a decidir su mérito legal. En caso contrario puede, por una sola vez y dentro del término adicional de dos (2) meses, decretar la

---

<sup>426</sup> Ver diario La Prensa, publicado en la ciudad de Panamá del día jueves 7 de abril en la primera plana aparece un titular así: LEVANTAN INMUNIDAD A RAMIREZ - ACUSADO DE NARCOTRÁFICO. La noticia informa que la Asamblea Legislativa de Panamá en su sesión ordinaria de miércoles 6 de abril de 1994 levantó la inmunidad al Legislador Anel Ramírez del circuito 5-2 (provincia de Darién - Distritos de Pinogana y Cémaco) del Partido Laborista (PALA). El Parlamentario había sido detenido meses antes en Tampa ciudad de los Estados Unidos, acusado de introducir 150 kilos de cocaína. El levantamiento de la inmunidad tenía como propósito que el Ministerio público de Panamá procediera a investigarlo. La votación fue secreta de conformidad con el reglamento interno de la Asamblea y su resultado fue de 44 votos a favor de la medida, 4 en contra y una abstención.



ampliación del sumario y decidir; en cuyo caso se extenderá por igual término la suspensión de la inmunidad.

Cuando se dicte auto de enjuiciamiento se mantendrá, si procede, la suspensión de un (1) mes en que se deberá dictar sentencia. Este término de un (1) mes se interrumpirá durante las incidencias o recursos que se presenten por parte del sindicato.

La parte del artículo transcrito nos revela los términos perentorios que el propio Legislador ha establecido para el trámite o procedimiento de juzgamiento con relación a la suspensión de la inmunidad. Es obvio, que resulta muy difícil que después de dictado el auto de enjuiciamiento se puede dictar una sentencia en un mes, debido a la lentitud de los procesos judiciales panameños.

En conclusión, con relación a lo que denominamos "privilegios de los Legisladores" si los sumamos nos encontramos con los siguientes:

1. Tienen derecho a franquicia telefónica, cablegráfica y telegráfica en todo el territorio nacional durante cinco años.
2. Tienen derecho a un automóvil libre de impuesto cada dos años. A los cinco años pueden haber introducido al país tres autos libres de impuestos. Los dos suplentes tienen este derecho cada tres

años siempre que hubieren actuado en el período correspondiente.

3. En el caso de accidente o pérdida del vehículo tienen derecho a tener otro libre de impuestos.
4. Tiene derecho a pasaporte Diplomático, extensivo a su mujer e hijos u otros dependientes y a sus dos suplentes.
5. Para poderlos denunciar o acusar hay que poner una determinada cantidad de dinero como fianza.
6. Tienen derecho como mínimo a que les nombren una secretaria, un conductor y un auxiliar y lo pueden remover o reemplazar cuando así lo deseen.
7. Tienen inmunidad parcial, cinco días antes, durante y después de cada legislatura.
8. No se puede secuestrar su patrimonio (automóviles, casas, fincas, ni sus discutidos emolumentos de once mil dólares mensuales).

Algunos de estos privilegios son denominados en el Reglamento interno de la Cámara como "prerrogativas especia-

les" cuando son realmente unas exageradas ventajas concedidas a los Parlamentarios panameños. Como bien sostiene el profesor Alfonso Fernández - Miranda, los Diputados Españoles desde el siglo XIX se preocuparon por establecer la diferencia entre el privilegio y la prerrogativa señalando que aquél se otorgaba en beneficio de la persona y ésta en beneficio de la función.<sup>427</sup> Como podemos apreciar las denominadas - por los propios Legisladores panameños al hacer la Ley - "prerrogativas especiales" distan mucho de ser unas prerrogativas otorgadas en beneficio de la función del Parlamento. Se trata de varias concesiones que se hacen en beneficio de la persona del Parlamentario, su familia y a sus Suplentes, nunca en beneficio de la función parlamentaria que ejercen. Se consideran reales prerrogativas parlamentarias las de la inmunidad e irresponsabilidad jurídica que surgen como medio de protección del parlamento y cuyo origen lo encuentra - Fernández Miranda - a la circunstancia histórica del peligro en que se desenvolvía la Asamblea Nacional Francesa que hizo surgir las características de la prerrogativa: no es una garantía contra el robo o contra los riesgos de un viaje gravoso, es una garantía contra los ataques a la institución soberana a través de sus miembros mediante la privación de libertad, fundamentalmente por persecuciones criminales políticamente motivadas. Y, fue

---

<sup>427</sup> FERNANDEZ MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso, La Inmunidad Parlamentaria en la actualidad, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1977. p.211

en definitiva, una garantía frente al rey y su viejo aparato de poder.<sup>428</sup>

Como hemos señalado, los privilegios otorgados en el precitado artículo 206 del Reglamento de la Asamblea Legislativa panameña, son desproporcionados y fuera de lugar. Los parlamentarios panameños, de conformidad con ese artículo, tienen franquicia telefónica dentro del territorio nacional del que hacen uso ilimitado. Hasta hoy tal abuso ha sido posible porque la empresa dueña de los servicios telefónicos de Panamá es enteramente estatal. De pasar a manos privadas, el uso y abuso de las facilidades telefónicas ilimitadas del parlamentario, constituiría un desembolso descontrolado para las finanzas del Estado panameño. Sobre todo cuando muchas de las llamadas son hechas con otros fines ajenos a las funciones

---

<sup>428</sup> Para profundizar más sobre el tema de la Inmunidad Parlamentaria consultar a FERNÁNDEZ - MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso, Origen Histórico de la inviolabilidad e inmunidad Parlamentarias, en "Estudios de Derecho Parlamentario", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, N°10, Madrid, 1986. Págs 175 a 205. FERNÁNDEZ - MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso, La Inmunidad Parlamentaria en la Práctica de la Segunda República y de las Cortes Orgánicas, Separata de la "Revista Española de la Opinión Pública", N° 49 Julio-Septiembre de 1977. Ver, asimismo, Mesa Redonda sobre El Sentido Actual de las Inmunidades Parlamentarias en España, Publicado en "I Jornadas de Derecho Parlamentario", Publicación del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1985, págs. 1007 a 1049.

del parlamentario. Por esta razón, algunos autores han criticado casos similares en otros parlamentos.<sup>429</sup>

En Panamá, se ha censurado también que el artículo 31 del referido reglamento de la Asamblea Legislativa establezca que todo legislador tendrá a su servicio, como mínimo, una secretaria, un conductor y un auxiliar que atenderán los asuntos que les encomienden para el mejor desempeño de la labor legislativa a su cargo. Si bien esta norma parece no tener nada de extraña, no es menos cierto que al señalar que estos servicios los tendrá el legislador como mínimo, vuelve a otorgarle a los parlamentarios panameños una exagerada facilidad, ya que el personal puede ser aumentado con todas las atribuciones de nombramiento y remoción. Por otra parte sostenemos - aunque discutible - que esta norma puede ser considerada una prerrogativa porque incide sobre el funcionamiento de la Institución.

---

<sup>429</sup> Para Vladimiro Naranjo Mesa Bases para una Reforma del Congreso, en "Constitucionalistas ante la Constituyente" op. cit. p.115; algunos congresistas han cometido abusos - a veces de manera escandalosa - de los privilegios e inmunidades que la Constitución les confiere. Los viajes al exterior de nutridas comisiones sin justificación valedera y a costos exorbitantes para el contribuyente, las millonarias cuentas de teléfono aun en tiempo de vacaciones, los telegramas kilométricos con fines electoreros, el amiguismo y los contratos y las anomalías en el manejo de su presupuesto, son algunas de las más protuberantes muestras de tales abusos y motivo de permanente y justificada condena por parte de la opinión pública nacional hacia el Parlamento. Todo ello ha traído como consecuencia la pérdida del respeto y de la credibilidad del Parlamento, con el consiguiente peligro que ella entraña para la estabilidad de la democracia y del Estado de Derecho.

**ABRIR TOMO II**

